

# N O R A D s    S E N D E B U D

---

EN ANALYSE AV NORADs STEDLIGE REPRESENTANTER I  
TANZANIA OG DERES ARBEID TILKNYTTET  
UTVIKLINGSPROSJEKTET TACOSHILI, 1969-1990.



Masteroppgave i historie

Våren 2013

Institutt for arkeologi, konservering og historie.

Humanistisk Fakultet

Universitetet i Oslo

**KRISTINA HUGLEN**



## FORORD

---

Da jeg begynte på master i historie visste jeg lite om norsk utviklingshjelp, Tanzania og NORADs stedlige representanter. Underveis i arbeidet har jeg lært gjennom erfaringer jeg har gjort meg. Læringskurven har vært bratt, og uforutsette problemer har oppstått på veien mot målet.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Helge Ø. Pharo for motiverende veiledning, ansatte i NORAD som har hjulpet meg med arkivarbeid, samt alle intervjuobjekter. En stor takk går også til mine foreldre, Harald, venner, medstudenter, og alle som har hjulpet meg med å komme over målstreken. Og en siste takk til Vidar Apalset for hjelp til gjennomlesning og korrektur.



# INNHOLDSFORTEGNELSE

---

FORORD	III
INNHOLDSFORTEGNELSE	V
FORKORTELSER	VIII
TIDSLINJE	X
Kapittel 1 - INNLEDNING	1
1.1 Tema og problemstilling	1
1.2 Struktur og oppbygning	3
1.3 Tidligere forskning	4
1.4 Teori og faglige betraktninger	7
1.4.1 The hiding hand	7
1.4.2 Utviklingsteori	9
1.4.3 Engasjementspolitiske betraktninger	11
1.4.4 Tanzaniansk fasinasjon	12
1.4.5 Frykt for bistandsnegativitet	13
1.5 Kilder og avgrensning	13
1.6 Metode og begrepsavklaringer	15
Kapittel 2 - EN GIVER OG EN MOTTAKER	18
2.1 Norsk utviklingshjelp	18
2.2 Nyerere og Tanzania	22
2.3 Valget faller på Tanzania	27
2.4 Oppsummering	31
Kapittel 3 - DEN STEDLIGE REPRESENTANTEN	34
3.1 Et grunnleggende problem blir til	34
3.2 Hvilken rolle?	37
3.3 En stedlig representant i Dar es Salaam	39
3.4 Representanten fases ut	45
3.5 Oppsummering	47
Kapittel 4 - PROSJEKTET	49
4.1 Teknologivalget	50
4.2 Planlegging, anslag og antagelser.	54
4.3 Direktøren for det hele?	60

4.4 Den norske direktøren går av	67
4.5 Tanzaniansk ledelse tar over	71
4.6 Tekniske utfordringer og (u)forutsette problemer	77
4.7 Kommunikasjon og kultur	82
4.8 Rapporter og forhandlinger	90
4.9 Ny kurs med NFDS	97
4.10 Et ultimatum	100
4.11 Oppsummering	102
Kapittel 5 - DRØFTING OG KONKLUSJON	105
5.1 Den tidlige fasen	105
5.2 Utforming av en rolle	108
5.3 Konklusjon	116
KILDER OG LITTERATUR	120
Muntlige kilder	120
Utrykte kilder – NORADs arkiv	120
Internett	121
Trykte kilder	121
Litteratur	123
VEDLEGG	126
Kart over Tanzania	126
NORADs stedlige representanter i Tanzania 1969/70-1990	127
NORADs stedlige representasjon	128
TACOSHILI-prosjektets institusjonelle oversikt	129
NORAD administrasjonskart	130



## **FORKORTELSER**

---

CCM – Chama Cha Mapinduzi

C/PRO – Et av NORADs prosjektkontorer

DAC - Development Assistance Committee

DANIDA – Danish International Development Agency

DUH – Departementet for Utviklingshjelp

EAHC – East African Harbours Corporation

EPTA – Expanded Programme of Technical Assistance

ES – Kontor for energi og sjøtransport (NORAD)

EVALFO – Kontor for evaluering og forskning (NORAD)

FIN - Finansdepartementet

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade

GNC – Ghana Nautical College

IBA – NORADs anbudskontor (NORAD)

IBRD – International Bank for Reconstruction and Development

IMF – International Money Foundation

JUR – Juridisk avdeling i NORAD

MOT – Ministry of Communication and Transport

NFDS – Nordenfjeldske Dambskipsselskap

NORAD – Norwegian Agency for Development Cooperation

NTC – National Transport Corporation

NU – Norsk Utviklingshjelp

NØV – Ny Økonomisk Verdensorden

OECD – Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

PLAN – NORADs planleggingskontor

PP – NORADs prosjekt og planleggingskontor



PRO – NORADs prosjektkontor

TACOSHILI – Tanzania Coastal Shipping Line

TANU – Tanganyika African National Union

THA – Tanzanian Harbour Authourity

TIB – Tanzania Investment Bank

TØI – Transport Økonomisk Institutt

UD – Utenriksdepartementet

SIDA - Swedish International Development Cooperation Agency

SIO og SI – Kontor for sjøfart og industri (NORAD)

SRS - Shipping Research Services A/S

## TIDSLINJE

---

- **1961**  
Tanganyika blir selvstendig.
- **1962**  
Norsk Utviklingshjelp opprettes.  
Julius Nyerere blir første valgte president.
- **1964**  
Tanzania blir opprettet som en union mellom Tanganyika og Zanzibar.
- **1966**  
Onarheim-utvalget.  
Tanzania blir valgt som samarbeidsland for norsk bistand.
- **1968**  
Opprettelse av NORAD.  
Den første stedlige representanten i Tanzania, Jon Aase, tiltrer stillingen 27. november.
- **1969**  
NORAD mottar forespørsel om et skipsfartsprosjekt fra tanzanianske myndigheter, og planleggingen av prosjektet begynner.
- **1971**  
Bjarne Lyng blir ansatt av NORAD. Først som prosjektkoordinator for prosjektet, og senere som direktør i Tacoshili.
- **1972**  
M/S NORAD (senere omdøpt M/S Mtwara) ankommer Dar es Salaam, som i praksis er startskuddet prosjektet.
- **1973**  
Bjarne Lyng fratrer stillingen som direktør i Tacoshili, og tanzaniansk ledelse tar over.
- **1977**  
Den "første" tanzanianske ledelsen går av, og blir erstattet av en ny tanzaniansk ledelse.  
NORAD mottar den første SRS-rapporten.
- **1978**  
NORAD mottar Kjell Heggelunds ekspertrapport.
- **1979**  
Tanzania går til krig mot Uganda, og inntar hovedstaden Kampala. Idi Amin tvinges i eksil.

- **1980**  
NORAD mottar den andre SRS-rapporten.
- **1982**  
Rapporten *Aid and Development* blir utgitt (red.: Samuel S. Mushi og Helge Kjekshus).
- **1984**  
NFDS inngår samarbeidsavtale og leder Tacoshili-prosjektet.  
DUH blir etablert, og Reidun Brusleten (Krf) blir Norges første utviklingsminister.  
NORAD blir innlemmet i DUH.
- **1985**  
Julius Nyerere går av som president i Tanzania.
- **1988**  
Landstudie for Tanzania blir publisert (Havnevik, Kjærby, Meena, Skarstein, Vuorela).  
Per Ø. Grimstad blir ny direktør i NORAD.
- **1990**  
Tacoshili-prosjektet blir avsluttet.  
Det blir bestemt at NORADs stedlige representanter skal utfases.  
DUH nedlegges, og NORAD blir igjen et frittstående direktorat under UD.
- **1992**  
Arild Eik blir ambassadør i Tanzania, og det er ikke lenger stedlige representanter fra NORAD i Tanzania.
- **Ca. 1995-2003**  
NORAD har ansvar for visse ambassader som hovedsakelig driver bistandsarbeid.
- **2004**  
NORAD ble omorganisert og fikk nye oppgaver: kunnskapsforvaltning, kvalitetssikring, evaluering, faglig rådgiving, og forvaltning av tilskuddsordninger.



# Kapittel 1 - INNLEDNING

---

## 1.1 Tema og problemstilling

Norwegian Agency for Development Cooperation<sup>1</sup> (NORAD), også kjent som det norske direktoratet for utviklingshjelp, har gjennom årenes løp drevet mange bistandsprosjekter rundt omkring i verden. Fra 1968 fikk NORAD en ordning med egne stedlige representanter som del av bistandsforvaltningen. Denne ordningen varte frem til begynnelsen av 1990-tallet, da de stedlige representantene ble faset ut fra 1990. I samme periode drev NORAD et bistandsprosjekt i Tanzania, ved navn Tacoshili<sup>2</sup>. Temaet for denne avhandlingen er NORADs stedlige representanter i Tanzania i perioden 1969 til 1990, og deres rolle i tilknytting til bistandsprosjektet Tacoshili (som vedvarte i samme periode).

I hvert enkelt samarbeidsland hadde NORAD utplassert en stedlig representant, og han/hun var leder for en egen stab – representasjonen. Hver enkelt representant var som oftest utplassert i to til tre år av gangen. Den stedlige representanten og representasjonen holdt i de fleste tilfeller til i en egen seksjon av ambassaden. I noen samarbeidsland hadde ikke Norge ambassade, og i de tilfellene hadde NORADs representasjon et eget lokale. Som ansatt i NORAD var deres oppgave først og fremst å overvåke NORADs prosjekter og rapportere til hovedkontoret i Oslo om prosjekters utvikling, samt å forhandle med mottakerens myndigheter. Den stedlige representanten ledet dette arbeidet, og var bindeleddet mellom giver og mottaker. Samtidig representerte representanten direktoratets interesser i det daglige samarbeidet.<sup>3</sup>

Tacoshili hadde som oppgave å anlegge en kystrute i den sørlige regionen i Tanzania. NORADs overordnede mål for prosjektet var å bedre de generelle forholdene til den fattige befolkningen i regionen. Kystruten ville binde den tettere til Dar es Salaam, da det var vanskelige veiforhold. Dessuten skulle kystruten skape bedre forhold for handel og frakt av varer. Antagelsen var at dette ville bidra til økonomisk vekst for den sørlige regionen.<sup>4</sup> NORADs stedlige representant var utplassert i et fremmed land med en annerledes kultur, og skulle fungere som nettopp et bindeledd og formidler mellom disse to kulturene. Var dette noe som potensielt kunne være problematisk? Dette leder opp mot min hovedproblemstilling, som

---

<sup>1</sup> Dette er tittelen NORAD har i dag, tidligere Norwegian Agency for International Development.

<sup>2</sup> Forkortelse for Tanzanian Coastal Shipping Line, eller Kampuni Ya Meli Mwambao på swahili.

<sup>3</sup> NORAD tilsetting/innstilling til ansettelse av stedlig representant i Tanzania, for årene 1970, 1973, 1978, 1983, 1988, 1991. Her inngår stillingsbeskrivelser.

<sup>4</sup> Energi -og sjøtransportkontoret, NORAD, januar 1993, *Norsk bistand: sjøtransport 1962-1992 (Tanzania)*.

er: *Hvilken rolle hadde NORADs stedlige representant i Tanzania, og hvordan preget representanten utviklingsprosjektet Tacoshili?*

Når jeg ser på den stedlige representantens rolle tilknyttet Tacoshili, har jeg valgt å vektlegge stillingens vedvarende betydning for utviklingen av prosjektet. Representanten hadde både formell og uformell innflytelse på ulike sider av prosjektet. Hvor fritt representanten stod til å utføre en slik innflytelse er noe jeg vil se nærmere på. Samtidig er det viktig å påpeke at det ikke kun var én stedlig representant gjennom hele perioden, men flere individer som besatt stillingen i kortere perioder. Dette kan ha hatt innvirkning på kontinuiteten i den stedlige representantens arbeid. Dessuten har trolig individuelle trekk ved den enkelte person som besatt stillingen, også hatt innvirkning på hans<sup>5</sup> arbeid. For eksempel kan ulike personer ha hatt ulike forhandlingsmetoder i møte med tanzanianske myndigheter. Dette henger i tillegg sammen med den enkeltes erfaringer med bistandsarbeid, samt nivå på kulturell og faglig kompetanse.

Med "rolle" mener jeg om den stedlige representanten tenderte mot å være mer passiv eller aktiv når det gjaldt forvaltningen av prosjektet. I den tidlige fasen da stillingen nylig var opprettet, fantes det lite norsk erfaring med å drive store bistandsprosjekter i Tanzania. Hadde dette innvirkning på representantens arbeid, og i tilfelle hvordan? Samtidig som han<sup>6</sup> hadde et visst administrativt handlingsrom som mellommann mellom de to landenes myndigheter, var han avhengig av å skape en god tone mellom dem. Preget dette hans rolle i møter og forhandlinger med partene? Kom representanten ofte med forslag til større eller små strategiske endringer, eller gjorde han kun det han fikk beskjed om? Prosjektet blir avsluttet i samme periode som NORAD starter en utfasing av stedlige representanter, var dette en tilfeldighet?

I tillegg til å se på representanten som en aktør i seg selv, er det viktig å forstå hans samtid og hvilke motiver som formet hans handlinger. Derfor gir jeg en bred innføring i bakgrunns-historikk, kontekst innen prosjektets tidsramme, samt kort om relevante trekk for den norske bistanden etter 1990. For å forstå hvorfor den stedlige representanten agerte som han gjorde, er det viktig å vite hva som formet hans motiver. Potensielle personlige motiver for den enkelte representant, som for eksempel avansement av egen karriere, kan ha hatt innvirkning på den stedlige representantens arbeid. I tillegg ble representanten preget av utenriks- og bistandspolitikken som ble drevet i hans samtid, forholdene i Tanzania, og

---

<sup>5</sup> Jeg skriver *han* da det kun var mannlige stedlige representanter i Tanzania i perioden.

<sup>6</sup> Fotnote senere om at det kun var menn i tanz!!! Putt inn her!

datidens syn på utvikling. NORAD er en sentral aktør i denne oppgaven, og hadde naturlig nok en tydelig innflytelse på representanten. Den stedlige representanten var ansatt av direktoratet, og skulle fremme dets interesser og målsettinger. Disse interessene bunnet i et idealistisk ønske om å hjelpe verdens fattige, samtidig som nasjonal status og prestisje i internasjonal politikk spilte en vesentlig rolle.

## **1.2 Struktur og oppbygning**

Denne oppgaven består i to prosesser – den stedlige representantens rolle og Tacoshili-prosjektet. Noe teori og faglige betraktninger er tilpasset hver av dem, og noen passer begge. Disse to prosessene vil knyttes sammen mot slutten av oppgaven. Oppgavens hovedstruktur er kronologisk organisert, med tematisering innenfor den kronologiske rammen. Den består av fem kapitler, hvorav kapittel 2, 3 og 4 har en kort innledning og en oppsummering. Bakgrunnskapittelet (kapittel 2) er delt inn i tre undertitler. Det første punktet omhandler oppbyggingen av den norske utviklingshjelpen, samt norske utenrikspolitiske interesser i internasjonale fora. I det punktet ser jeg på tanzaniansk historie før og etter igangsettingen av prosjektet, med særlig vektlegging av frigjøringen og landets utvikling under president Julius Nyerere. Det tredje punktet er fokuset på valget av Tanzania som samarbeidsland for norsk bistand.

Kapittel 3 handler om den stedlige representants rolle og funksjoner, og gir i tillegg innblikk i enkelte tidligere stedlige representanters syn på ulike sider ved jobben. Kapittelet er inndelt i fire underavsnitt. Under det første punktet fokuseres det på det jeg mener var grunnleggende problemer i den tidlige etableringsfasen til norsk bistandsadministrasjon, som en integrert del av norsk utenrikspolitikk. Punkt to omhandler opprettelsen av stillingen stedlig representant, og diskusjoner om hva denne stillingen skulle innebære. I begge punktene gis det et innblikk i diskusjon om hvordan norsk bistand skulle formes og utøves. Innunder punkt tre ser jeg generelt på de stedlige representantenes liv og arbeid i Dar es Salaam. Under det fjerde punktet ser jeg på utfasingen av NORADs stedlige representanter fra 1990, samt årsaker til og følger av dette.

I kapittel 4 tar jeg for meg Tacoshili-prosjektet, 1969-1990. Fokuset er først og fremst på prosjektets utvikling. Den brede gjennomgangen av prosjektet blir brukt som en setting for å se hvordan den stedlige representantens arbeid artet seg i praksis. Dermed får vi se han "in action", og jeg vil vise til episoder hvor den stedlige representanten har en naturlig deltakelse i utviklingen av prosjektet. Jeg legger frem sider ved prosjektet som ikke er direkte knyttet til

representantens arbeid, men dette mener jeg er viktig for å få en helhetlig kontekst. Selv om representanten var en viktig brikke som mellommann og forhandler, var han nemlig ikke sentral i selve driften av rederiet. Jeg vil vise hvordan hans rolle normalt ville være i et bistandsprosjekt, og derfor er han ikke et konstant fokus i kapittelet. Kapittelet har ti undertitler.

Punkt en omhandler teknologivalg og dermed at prosjektet baserte seg på kystfart. I punkt to er fokuset på planleggingsstadiet og forstudier. I punkt tre og fire tar jeg for meg ansettelsen av en norsk direktør for Tacoshili, og hans periode i Tanzania samtidig med oppstarten for rederiet (1971-1973). Femte punkt omhandler tanzaniansk ledelse som tok over etter den norske direktøren (1974-1983). I det sjette og sjuende punkt går jeg nærmere inn på ulike problematikk som var gjennomgående i prosjektet. Dette gjelder også faktorer som hadde innvirkning på den stedlige representantens arbeid. Under punkt åtte fokuserer jeg på tre rapporter som kom rundt 1980, og som fikk betydning for endringer i den videre utviklingen av Tacoshili-prosjektet. Det ble engasjert et norsk rederi for å bistå med faglig støtte til utvikling av drift og opplæring. Dette vil jeg gå nærmere inn på i del 9. Rederiet var det Nordenfjeldske Dampskibsselskab og ble hyret inn av NORAD i perioden 1984-1989. Til slutt, i del ti, ser jeg på avslutningsfasen for prosjektet.

Kapittel 5 inneholder drøfting og konklusjon, hvor drøftingen er delt i to. Gjennom hele kapitlet vil jeg anvende flere faglige betraktninger og teori for å illustrere poenger jeg mener er sentralt for denne oppgaven. Jeg avslutter oppgaven med en konklusjon, hvor jeg vil besvare min problemstilling.

### 1.3 Tidligere forskning

Generelt synes vi her å berøre en lagune innen for den bistandspolitiske faglitteratur, der i forsvinnende liten grad har teorisert og beskjeftiget seg med bistandsorganisasjoners rolle og handlinger i forbindelse med utviklingsprosjekter. Vi må i stedet hente inspirasjon fra organisasjonsteoretikere.<sup>7</sup>

Det har i lang tid blitt forsket på mange ulike aspekter ved norsk bistand, innenfor mange forskjellige fagdisipliner. Som hovedsamarbeidsland gjennom en årrekke og en av de største mottakerne av norske bistandsmidler, har Tanzania vært gjenstand for en lang rekke studier,

---

<sup>7</sup> Ravn Kristian Paaskesen, *Hvid elefant i fællesnordiske fodspor? En Analyse af Det fællesnordiske andelsprojekt i Tanzania 1968-88*, doktorgradsavhandling, Institut for Kultur og Samfund - Historie, Aarhus universitet, 2011, s.18



også av historikere. Tacoshili var en av NORADs tidlige storsatsninger i landet. Dog har ikke prosjektet hittil fått like mye oppmerksomhet i forskningen som noen av sine bedre kjente samtidige. Her kan for eksempel prosjektene Mbegani og Sao Hill nevnes. NORADs stedlige representanter og deres rolle tilknyttet bistandsprosjekter er enda mindre omtalt. Av det jeg har sett blir de som regel kun nevnt i forbifarten, hvor fokuset er annetsteds. Denne delen av norsk bistandsvirksomhet et relativt uskrevet blad. Jeg vil her fremheve noe forskning, som har vært mest relevant for meg under arbeide med denne oppgaven.

De tre bindene med felles tittel *Norsk utviklingshjelps historie*<sup>8</sup> fra 2003 har vært det selvsagte utgangspunkt for mitt arbeid. Spesielt de to første, som dekker prosjektets tidsperiode. Bindene inneholder svært mye kunnskap om norsk bistand. Her er både stedlig representanter, Tanzania og Tacoshili omtalt. Jarle Simensen har skrevet første bind. Arild Engelsen Ruud er hovedforfatter av bind to. Her har jeg spesielt bemerket meg fokuset på målsettingen om å bruke norsk kompetanse. Forfatterne tar opp gode poenger om kulturforskjeller mellom nordmenn og afrikanere, og lanserer det de kaller "Carl I. Hagen-syndromet" som jeg vil utdype under punkt 1.5. Frode Liland er hovedforfatter av det tredje og siste bindet. Kirsten Alsaker Kjerland er medforfatter i bind to og tre.

Lene Kristoffersen<sup>9</sup> er forsker ved Instituttet for Forsvarsstudier og er forfatteren av en studie med tittelen *Interesser i norsk engasjementspolitikk*<sup>10</sup>, som er basert på et ettårig forskningsprosjekt som ble finansiert av Utenriksdepartementets seksjon for fred og forsoning. Termen engasjementspolitikk referer til flere felt innen utenrikspolitikken, deriblant utvikling og bistand. Forfatteren fokuserer hovedsakelig på fredsarbeid og diplomati, men tematikken kan enkelt tilpasses andre sider av engasjementspolitikken<sup>11</sup>.

Kjetil Reithaug, sin hovedoppgave *Institusjonen Norsk Utviklingshjelp - Organiseringen av norsk bistandsadministrasjon 1962-1968, grunnlaget legges for NORAD* fra 1994, inneholder en god oversikt over NU, utformingen av NORAD, og opprettelsen av stedlige representanter. Reithaug har mange interessante observasjoner som jeg er relevant for min oppgave.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> *Norsk Utviklingshjelps historie*, Fagbokforlaget, 2003. Jarle Simensen, bind 1, 1952-1975: *Norge møter den tredje verden*. Arild Engelsen Ruud og Kirsten Alsaker Kjerland, bind 2, 1975-1989: *Vekst, velvilje og utfordringer*. Frode Liland og Kirsten Alsaker Kjerland, bind 3, 1989-2002: *På bred front*.

<sup>9</sup> Nå Ekhaugen, men jeg vil omtale henne som Kristoffersen da det var hennes navn da hun publiserte artikkelen.

<sup>10</sup> Lene Kristoffersen, 04/2009, *Interesser i norsk engasjementspolitikk*, Institutt for Forsvarsstudier.

<sup>11</sup> Begrepet "engasjementspolitikk" stammer fra historiker Rolf Tamnes i; *Norsk Utenrikspolitikks Historie*, bind 6, *Oljealder 1965-1995*, Universitetsforlaget, Oslo, 1997.

<sup>12</sup> Kjetil Reithaug, 1994, "Institusjonen Norsk Utviklingshjelp - Organiseringen av norsk bistandsadministrasjon 1962-1968, grunnlaget legges for NORAD", hovedoppgave i historie, UiO.

Landstudien for Tanzania fra 1988 har flere bidragsytere fra ulike forskningsgrupper, og en av disse var Kjell Havnevik.<sup>13</sup> Studien ble til på bakgrunn av en forespørsel fra det daværende Departement for Utviklingshjelp (DUH) til Senter for Utviklingsstudier (SFU) ved UiB. Her ble det sett nærmere på de siste ti årenes bistandssamarbeid med landet, samt hvordan utviklingen hadde vært generelt. Landstudien fanger bredt, og jeg vil si at det er et pluss at den er utformet innenfor oppgavens tidsramme. Det gjør at en del av samtidens holdninger gjenspeiles i studien, som kan være interessant å se på nå i ettertid. Den har vært et nyttig verktøy for å forstå datidens forståelse av og syn på bistandsprosjektene og deres kontekst.

En annen studie som skjedde mens prosjektet fortsatt pågikk, er NUPI-rapporten *Aid and development – some tanzanian experiences* av Samuel S. Mushi og Helge Kjekshus. Den ble publisert i 1982. He ble det sett nærmere på både den norske og den tanzanianske siden, og samarbeid dem imellom. Tacoshili-prosjektet blir dessuten nøye gjennomgått, frem til omtrent 1978.<sup>14</sup>

Professor Thorvald Gran holder til ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap på Universitetet i Bergen. Han har skrevet rapporten *Aid and entrepreneurship in Tanzania*<sup>15</sup>, som blant annet er basert på intervjuer. Her er det flere kapitler som er relevant for min oppgave. Blant temaer som blir tatt opp er organisasjonskultur i NORAD, og hvordan den har innvirkning på hvordan man forholder seg til mottaker via den stedlige representasjonen. Den tar for seg hvordan NORAD er organisert ved utestasjonene og tar blant annet opp Tacoshili som et eksempel på hvordan prosjektadministrering foregår. Det påpekes av Gran at det har vært lite forskning på utviklingslandenes bistandsinstitusjoner og organisasjoner. Dette er et problem fordi dette er en like sentral brikke i et utviklingssamarbeid som dens motpart, men har av en eller annen grunn fått langt mindre interesse som forskningsfelt. Mitt hovedfokus er derimot på giverens side av bordet.

---

<sup>13</sup> Kjell J. Havnevik, Finn Kjærby, Ruth Meena, Rune Skarstein, Ulla Vourela, oktober 1988, *Tanzania – Landstudie og vurdering av norsk bistand*, Senter for utviklingsstudier, Universitetet i Bergen.

<sup>14</sup> S. S. Mushi og H. Kjekshus (red.), 1982, *Aid and development - some tanzanian experiences*, NUPI-rapport nr. 75.

<sup>15</sup> Thorvald Gran, *Aid and entrepreneurship in Tanzania - the Norwegian Development Agency's contribution to entrepreneurial mobilization in the public sector in Tanzania*, 1993, Dar es Salaam University Press, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

## 1.4 Teori og faglige betraktninger

Jeg vil anvende teori og det jeg har valgt å kalle for faglige betraktninger, for å understreke visse tendenser og poeng som vil skape en fyldigere analyse. Dette er med på å skape en bredere forståelse av hvordan den stedlige representantens rolle ble formet, og dermed hvorfor de agerte som de gjorde. Dette hadde igjen innflytelse på hvordan vedkommende kunne påvirke prosjektet. Dessuten kan slike betraktninger og teori gi et annet syn på oppgavens tematikk. Dette er selvsagt spesielt viktig for meg i det jeg skriver om en brikke i det byråkratiske beslutningsorganet. Det er vanskelig å sette seg i inn i hvordan systemet fungerer, og da er slike teorier til stor hjelp når man skal analysere tunge strukturer.

### 1.4.1 The hiding hand

Denne teorien er utformet av den anerkjente utviklingsøkonomen Albert O. Hirschman, og handler om atferd knyttet til beslutninger innenfor rammen av et utviklingsprosjekt. Den tar utgangspunkt i at man vil handle ut ifra logisk sans, samt at man automatisk undervurderer sine egne kreative evner. Den logiske sansen tilsier at man vil unngå å starte et prosjekt hvor man ser åpenbare problemer, og dette valget vil igjen være preget av at man selv mener man ikke kan håndtere et slikt problem. Er det åpenbare og synlige problemer ved et prosjekt fra planleggingsfasen av, vil altså dette aldri bli startet. Man velger de tilsynelatende problemfrie prosjektene ved at mulige problemer underslås eller nedvurderes, samt at man ønsker å unngå å være avhengig av kreative løsninger underveis. Hvorfor oppstår det da likevel ofte problemer i ulike utviklingsprosjekter (som blant annet i Tacoshili)? Poenget er at det i de aller fleste prosjekter etterhvert oppstår uforutsette problemer, som Hirschman mener har blitt holdt skjult for oss av nettopp «the hiding hand». Dette oppstår altså når prosjektet er blitt satt i gang, noe som henger sammen med at han mener at utviklingsprosjekter så å si alltid heller mot en av to situasjoner underveis:

1. Noe uforutsett vil kunne true prosjektets lønnsomhet og da videre dets eksistens.
2. I tilfeller hvor noe truer prosjektet vil uforutsette utbedringstiltak bli satt i gang.<sup>16</sup>

For å visualisere eksempelet bruker forfatteren en krykke som metafor. Krykken representerer antagelsen om at man har all kunnskap som skal til fra begynnelsen av, som gjør at man mener man ikke vil møte på problemer (derav valget av det «problemfrie» prosjektet). Man støtter seg på denne krykken, men det er viktig å poengtere at dette skjer ubevisst. Når denne

---

<sup>16</sup> Albert O. Hirschman, 1968, *Development projects observed*, andre utgave, Washington D. C., The Brookings Institution, s.13-16

antagelsen slår feil, og det oppstår et problem, blir man nødt til å finne en kreativ løsning på det uforutsette problemet. Samtidig kan man bruke krykken for å skjule at man ikke så problemene komme. Jo mer behov man har for krykken, jo mer sannsynlig er det at prosjektet går dårlig, mener Hirschman. Men når man finner den kreative løsningen kan man kaste krykka, for da har man ikke lenger behov for den, siden prosjektet ble vellykket.<sup>17</sup>

Hvordan finner man frem til denne kreative løsningen, og hva skjer hvis man ikke finner den? Det blir påpekt at man ofte blir overrasket over egen evne til å finne slike kreative løsninger, noe som henger sammen med at man fra begynnelsen har undervurdert den. Man behøver også en god del flaks fordi det gjerne kan være tilfeldigheter som spiller inn. I tillegg er det viktig med tålmodighet, da slike prosesser tross alt er tidskrevende. Når det gjelder selve utviklingsprosjektet, er det dessuten noen kriterier som går igjen når man ender i en "hiding hand"-situasjon. Prosjektene det her er snakk om har helst et langsiktig tidsperspektiv, og det er større sjanse for at det har med industri og infrastruktur å gjøre. Hirschman påpeker nemlig at man tenker i større kunnskapsbasert kontekst når man tar for seg prosjekter som har med for eksempel jordbruk eller utdanning å gjøre. Da er det mer åpenbart at man må kunne mer om blant annet språk og kultur. Mens hvis man for eksempel skal bygge en vei kun tenker at man skal bygge veien, og at det ikke er like lett å se behovet for kulturell kompetanse. Dette er en spennende tanke, spesielt når man ser på Tacoshili og hvordan planleggingsfasen var her.<sup>18</sup> Totalt sett mener jeg at poenget Hirschman vil få frem handler om at man oppnår vekst og utvikling (både på personlig nivå, administrativt nivå, og på nasjonalt plan via utviklingsprosjekter) via kunnskapen man oppnår gjennom læring. Man lærer mest gjennom erfaringer, som man igjen får når man feiler eller eventuelt mestrer et problem. Utvikling og vekst er viktig for at befolkningen i et utviklingsland skal få det bedre, og for at denne utviklingen skal gå best mulig må også bistandsadministrasjoner utvikle og forbedre seg. Da må man se de vanskelige situasjonene i øynene og tørre å feile. Hirschman skriver: "The hiding hand is essentially a mechanism that makes the risk-averter take risks and in the process turns him into less of a risk-averter."<sup>19</sup>

Hva skjer så i de tilfellene hvor den kreative løsningen ikke bli funnet, og man ikke får noen mestringsfølelse? Det er klart at man lærer hva man ikke skal gjøre av å feile, men det betyr ikke at man lærer hvordan man skal lykkes. Tacoshili-prosjektet har flere aspekter ved seg som kan kjennes igjen i denne teorien. Selv om den er svært generell (noe forfatteren selv

---

<sup>17</sup> Hirschman, 1968, s. 26-28

<sup>18</sup> Hirschman, 1968, s. 18-22

<sup>19</sup> Hirschman, 1968, s. 26

er fullstendig klar over<sup>20</sup>) vil jeg bruke den analytisk i drøfting under punkt 5.2 for å understreke flere sider ved både de stedlige representantenes atferd og Tacoshilis utvikling.

#### 1.4.2 Utviklingsteori

Utviklingsteorier og tilhørende strategier har selvsagt vært med på å forme norsk utviklingshjelp, og dermed også NORADs stedlige representanter rolle og arbeid. Samtidig som utviklingsteorier kan forme bistandsstrategier, er også teoriene formet av historien. Derfor er det viktig å sette utviklingshjelpen og de ulike teoriene i en historisk kontekst, for å finne årsaker til hvorfor det har blitt som det har blitt. Et annet aspekt er konstruksjonen og forståelsen av selve begrepet utvikling, som selvsagt står sentralt i utformingen av de ulike teoriene og for bistanden. Jeg har valgt å trekke ut de to teoriene jeg mener er mest relevante for oppgavens tematikk.

Utviklingshjelp, i betydning overføringer mellom stater og lignende gjennom internasjonale organisasjoner, er et etterkrigsfenomen som kan dateres til 1949. Dette året ble EPTA dannet, og president Truman fremmet betydningen av utviklingshjelpen i sitt "Point 4", som en sentral del av den amerikanske utenrikspolitikken.<sup>21</sup> Samtidig ble det drevet former for utviklingsarbeid før den tid, som del av misjonen eller innad i kolonimaktens egne imperier. De nye organisasjonene FN, IMF, IBRD, GATT, ble etablert etter andre verdenskrig og var alle midler for å skape en fredeligere verden, men siktet først og fremst mot å holde stormaktene på god fot med hverandre. Et annet fokus var å gjenreise Europa.<sup>22</sup> Marshallplanen kom som en konsekvens av at stormaktene (i øst og vest) ikke klarte å samarbeide, og at IMF/IBRD ikke hadde tilstrekkelige ressurser til å gjenreise Europa.<sup>23</sup>

Dessuten ble sikkerhetspolitiske motiver sentrale, grunnet den kalde krigen.<sup>24</sup> Avkoloniseringen fremmet konkurranse mellom øst og vest også utenfor Europa, noe som bidro til å øke utviklingshjelpen. Både landene selv og deres tidligere koloniherrer ønsket utvikling, men hvordan skulle man få dette til?<sup>25</sup> Teorier om vekst og utvikling vokste frem, hvorav flere hadde inspirasjon fra 1800-tallet og mellomkrigstiden.

På 1950 -og 1960-tallet fikk moderniseringsteori stor innflytelse på utviklingshjelpen,

---

<sup>20</sup> Hirschman, 1968, s. 13-16

<sup>21</sup> Simensen, 2003, s. 35-37

<sup>22</sup> Willis, 2005, s. 35-37

<sup>23</sup> Willis, 2005, s. 35, 38-39

<sup>24</sup> John Degenbol-Martinussen og Poul Engberg-Pedersen, 1999, *Bistand – utvikling eller afvikling*, Mellemfolkeligt Samverke, s. 35-36

<sup>25</sup> Willis, 2005, s. 23-24

og utviklingsstrategien baserte seg på å følge den vestlige modellen.<sup>26</sup> Som begrepet tilsier, lå fokuset på at utviklingslandet skulle bli moderne. Men hva menes med "moderne"? Samfunnsgeografen Katie Willis har en generell definisjon som sier at "modernity (...) means the condition of being modern, new or up-to-date (...)". Begrepet er dermed tilknyttet individet som definerer, og den historiske konteksten det befinner seg i. Modernitetsbegrepet er derfor under konstant endring.<sup>27</sup> I Vesten ble gjerne utvikling metaforisk sett på som en stige, der man klatret oppover mot målet. Verdens land og regioner ble satt langs denne lineære utviklingsstigen, der Vesten selvsagt var øverst.<sup>28</sup> Dette synet ble blant annet formet av Hegels "dialektiske prosess" (Hegel så forøvrig ikke på Vesten som prosessens mål, men hans samtids Preussen).<sup>29</sup> Synet på utvikling mot modernitet har i ettertid gjerne blitt tilknyttet økonomiske rammer.<sup>30</sup> Her kan man se paralleller mellom Hegel og Rostows "økonomisk vekstteori" fra 1960, som inneholder de samme utviklingsselementene.<sup>31</sup>

Den andre utviklingsteorien jeg har valgt å trekke frem er neo-liberalistisk teori. Denne utviklingsteorien har sin bakgrunn hos klassiske økonomiske teoretikere, som blant annet Adam Smith.<sup>32</sup> Over har jeg nevnt opprettelsen av de nye finansinstitusjonene som ville få stor innflytelse innen bistanden. Neo-liberalistiske teoretikere fikk fotfeste på 1970-tallet, ved at de stilte spørsmål ved statens rolle. Tilhengerne mente markedet spilte måtte spille en større rolle også i staten. Dette skulle oppnås gjennom blant annet å redusere subsidier og minske den offentlige sektoren. Slik skulle økonomisk vekst oppnås. Da gjeldskrisen satte inn på begynnelsen av 1980-tallet ble neo-liberalismen stadig mer populær.<sup>33</sup> Tilhengere viste til det "asiatiske mirakelet" som et positivt eksempel. Senere skulle det vise seg at kritikerne brukte det samme eksemplet, da den økonomiske krisen slo til nettopp her i 1997.<sup>34</sup> Et viktig trekk ved den neo-liberalistiske teorien var strukturtilpasningsprogrammer. Kort sagt går det ut på at staten skal øke privatiseringen og redusere offentlige utgifter. Samtidig åpnes den nasjonale økonomien opp for utenlandske investeringer. Dette ble flittig brukt under gjeldskrisen. De internasjonale finansinstitusjonene forlangte endring, før de ga nye lån til utviklingslandene. Flere av de landene som fikk slike krav hadde reelt sett ikke et valg, og

---

<sup>26</sup> Willis, 2005, s. 26-27

<sup>27</sup> Willis, 2005, s. 2-3

<sup>28</sup> Willis, 2005, s. 18-20

<sup>29</sup> Georg G. Iggers, og Q. Edward Wang, 2008, *A global history of modern historiography*, Pearson Education Limited, s. 80-82

<sup>30</sup> Willis, 2005, s. 3

<sup>31</sup> Willis, 2005, s. 39-40

<sup>32</sup> Willis, 2005, s. 32-34

<sup>33</sup> Willis, 2005, s. 47-49

<sup>34</sup> Willis, 2005, s. 55-58

strukturtilpasningsprogrammer ble innført. Det resulterte alt for ofte i matkriser, økt arbeidsledighet og fattigdom. Kritikerne mente at dette var det komplett motsatte av utviklingshjelp.<sup>35</sup>

### 1.4.3 Engasjementspolitiske betraktninger

Her vil jeg ta utgangspunkt i Lene Kristoffersens faglige betraktninger om aktører, motiver og interesser i engasjementspolitikken. Det påpekes at alle aktører har motiver for hvorfor de handler som de gjør. Stedlige representanter var aktører på vegne av NORAD. Deres rolle og innvirkning på Tacoshili-prosjektet var generelt sett preget av å være del av NORAD som organisasjon, hvor NORAD igjen ble preget av øvrige politiske motiv<sup>36</sup>. Det er i tillegg viktig å nevne at representantene kunne ha interesser som hadde bakgrunn i personlige motiver. I studien ser Kristoffersen blant annet nærmere på motiver i engasjementspolitikk. Disse er relativt generelle, men også anvendelige i tilknytting til denne oppgaven. Ifølge henne er det to hovedtyper av motiver, nemlig interessebaserte og verdibaserte.<sup>37</sup> Når det gjelder førstnevnte påpeker forfatteren vanskeligheten med å definere interesse-begrepet, og viser til at det er en bred og en smal versjon<sup>38</sup>. Kort sagt er den smale en mer tradisjonell tolkning hvor interessene omhandler territorium, sikkerhet og materielle verdier.

I vår samtid har globaliseringen vært en viktig påvirkende faktor til å gjøre interesse-begrepet bredere, spesielt når det gjelder engasjementspolitikken. Kristoffersen nevner flere typer interesser som faller innenfor denne brede defineringen. Jeg har valgt å trekke frem de jeg mener er mest relevant. Status og prestisje er med på å forme Norges omdømme, som har betydning for norsk påvirkningskraft i internasjonal politikk. Et godt omdømme gir igjen tilgang til visse arenaer eller aktører.<sup>39</sup> Kristoffersen tar opp et interessant poeng: «(...) hvorvidt ønske om økt tilgang har vært et igangsettende eller drivende motiv bak den norske innsatsen, eller om dette snarere har vært en positiv bieffekt som aktørene har oppdaget og erfart underveis»<sup>40</sup>. Engasjementspolitikken kan dermed bli sett på som et middel for å nå en annen målsetting, som kan omtales som større politisk handlingsrom.<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> Willis, 2005, s. 51-53

<sup>36</sup> Som for eksempel avgjørelser tatt av regjering og Storting.

<sup>37</sup> Kristoffersen, 04/2009, s. 27-35

<sup>38</sup> Her snakker man da om den samfunnsvitenskapelige formen av begrepet, som jo også er mest anvendelig i denne sammenhengen.

<sup>39</sup> Kristoffersen, 04/2009, s. 27-30

<sup>40</sup> Kristoffersen, 04/2009, s. 31

<sup>41</sup> Kristoffersen, 04/2009, s. 29

Til slutt kommer to interesser som formelt sett befinner seg på o ulike arenaer, men som med globaliseringen stadig kobles tettere sammen; innenrikspolitiske hensyn og globale fellesinteresser. Det å gi bistand var i seg selv en interesse blant annet fordi norske myndigheter hadde målsetting om å verne om verdensøkonomien. Verdibaserte motiver er det motsatte av interessebaserte motiver. Her kan man trekke en parallell til altruisme, og verdier som solidaritet og nestekjærighet står sentralt. Lene Kristoffersen påpeker i tillegg de institusjonelle og personlige motiver. Her diskuterer hun kort sagt hvordan institusjoner og personer kan ha interesser i å opprettholde et engasjement, med bakgrunn i ønsker om personlig selvrealisering eller opprettholdelse av institusjonens status qou.<sup>42</sup> En god betegnelse på dette blir nevnt som "engasjement for engasjementets skyld"<sup>43</sup>.

#### **1.4.4 Tanzaniansk fasinasjon**

Jarle Simensen har utviklet denne faglige betraktingen, som han har vagt å kalle for et "Tanzania-syndrom". Han tar utgangspunkt i hvordan det ukritisk positive norske synet på det østafrikanske landet, preget bistanden og bistandsarbeidere. Bakgrunnen for denne positiviteten lå i at nordmennene gjenkjente seg i en del av den retorikken som ble brukt av tanzanianerne i deres utviklingsstrategi, samt presidentens gode relasjoner til skandinaviske politikere. Julius Nyereres personlige sjarme var meget viktig. Dette er forøvrig noe jeg vil gå mer inn på i kapittel 2. Som Simensen selv skriver "ideological identification created blind spots", og nordmenn unngikk å se de eventuelt negative sidene ved blant annet bistandsprosjekter.<sup>44</sup> Her er det altså en likhet mellom denne og den nevnte teorien over. Begge peker på at nordmennene, bevisst eller ubevisst, unngikk å se de potensielle problemene som kunne oppstå. Historiker Hilde Selbervik påpeker at syndromet også kan snus andre veien. I følge henne hadde tanzanianerne samtidig et veldig godt øye til de nordiske bistandsadministrasjonene, som man antok at var rent altruistiske aktører og så å si blottet for egeninteresse.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Kristoffersen, 04/2009, s. 31-36

<sup>43</sup> Sitat fra: seniorforsker Halvard Leira (red.), *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*, NUPI-rapport, Oslo, 2007, s. 37

<sup>44</sup> Jarle Simensen, 2008, *Aid symbioses and pitfalls - the Nordic/Norwegian-Tanzanian aid relationship 1962-1986*, i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red), *The Aid Rush*, volume 2, Unipub, s. 170

<sup>45</sup> Hilde Selbervik, 2003, *Power of the purse – Norway as a donor in the conditionality epoch 1980-2000*. dr.art.dissertation, Univeristetet i Bergen.s. 58-59



### 1.4.5 Frykt for bistandsnegativitet

Engelsen Ruud og Alsaker Kjerland har formulert denne faglige betraktningen. De har valgt å kalle dette for et "Carl I. Hagen-syndrom", som er et slags samlebegrep om frykten for negative holdninger til bistand. Dette gjaldt spesielt ansatte i NORAD som selv var kritisk til visse sider av norsk bistand, og frykten bidro til at denne kritikken sjelden kom frem i offentlig debatt. Andre som fryktet en slik negativitet kunne for eksempel være representanter fra politiske partier eller veldedige organisasjoner, som støttet vekst i bistanden. Hovedgrunnen var at disse fryktet en bistandsnegativ opinion på Stortinget, som ville kunne underminere fremtidige planer gjennom kutt i bevilgninger. Det fantes tydeligvis liten tiltro til at stortingsrepresentantene, media eller folk flest ville kunne bruke slike opplysninger til å skape et mer nyansert bilde av bistanden. Det ble antatt at kritikk og åpenhet ville skape en bølge av negativitet. Hvis man valgte å stå frem som kritisk, var det i tillegg en frykt for å bli satt i bås med eller gagne den bistandskritiske høyrefløyen i norsk politikk, representert av Carl I. Hagen og Fremskrittspartiet. Partiet som var på Stortinget fra 1980-tallet av, representerte en klar ytterfløy og var svært skeptisk til bistanden.<sup>46</sup>

Denne frykten for å være kritisk hadde samtidig stor innvirkning på hvordan NORADs organisasjonskultur utviklet seg bak lukkede dører. Videre preget det også deres arbeid, strategier og alle seksjoner av administrasjonen, noe som selvsagt inkluderer stedlige representanter. For øvrig påpeker også Jarle Simensen denne problematikken i det han velger å formulere som "the tyranny of the good cause". Her viser han blant annet nettopp til et eksempel hvor en stedlig representant tok del i en irettesettelse av en kritisk faglig ansatt.<sup>47</sup> Det er god grunn til å tro at syndromet hadde stor innvirkning på hvordan stedlige representanter arbeidet, både på generelt og spesifikt plan. Karriere og avansement i bistandshierarkiet, prestisje, og forventninger til store investeringer, var andre faktorer som påvirket hvordan prosjektet ble drevet.

## 1.5 Kilder og avgrensing

Jeg har valgt å vektlegge tidsperioden 1969-1990. Bakgrunnen for dette var at NORAD hadde stedlige representanter i Tanzania i denne perioden. Den første stedlige representant i Tanzania ble utplassert i 1969, mens stillingen ble faset ut fra 1990. Parallelt var det i nøyaktig denne perioden at utviklingsprosjektet Tacoshili pågikk. Dette inkluderer prosjektets

---

<sup>46</sup> Engelsen Ruud og Alsaker Kjerland, 2003, s. 69-70

<sup>47</sup> Jarle Simensen, 2008, *Aid symbioses and pitfalls - the Nordic/Norwegian-Tanzanian aid relationship 1962-1986*, Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red), *The Aid Rush*, bind 2, Unipub, s. 170-171

planleggingsfase fra 1969 til 1971. I tillegg vil jeg omtale visse trekk i tiden før og etter denne perioden, ettersom jeg mener det er av relevant betydning for oppgavens tema. Kildeomfanget fra NORADs arkiv vil falle innenfor prosjektets periode. Ettersom dette kildematerialet er sentralt, sier det seg selv at dette understreker at fokus er på dette tidsrommet.

Hovedfokuset for oppgaven er den stedlige representantens rolle, mens prosjektet var tiltenkt å komme i annen rekke. I løpet av arbeidet med kildematerialet, fant jeg at den stedlige representantens rolle var noe mer begrenset tilknyttet prosjektet, enn jeg opprinnelig trodde. Dette innebærer at jeg har brukt mer plass på prosjektet enn først antatt, for å kunne forstå representantens rolle gjennom kontekst og empiri.

Når en oppgave omfatter en periode på tjue år, sier det seg selv at det er mye som kan ha relevans som har tilknytning til tematikken. Kildematerialet har vært svært omfattende, noe som gjør det viktig å begrense seg. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i et utvalg av kilder som jeg mener er relevant for å forstå prosjektets premisser, samt den stedlige representantens rolle tilknyttet prosjektet. I tillegg til relevant litteratur, har jeg benyttet meg av muntlige og utrykte kilder. Sistnevnte er fra NORADs arkiv, hvor omfanget var stort og det var mye å bearbeide. Arkivarbeidet ble dessuten noe preget av at direktoratets arkivsystem ble fornyet i 2011. Jeg har fått med meg det jeg mener er mest sentralt. Dette innebærer korrespondanse mellom partene via stedlig representant, samt direkte kommunikasjon til og fra representanten/representasjonen som angikk dem og/eller prosjektet. Korrespondansen foregikk i form av brev, telex, møtereferater, rapporter og notater. Det har vært viktig for meg å få frem den stedlige representanten som aktør, noe som jeg har fokusert på i kildearbeidet. Her må det nevnes at kildene i NORADs arkiv til ide var vanskelig å ha oversikt over, da det på mange måter var et svært uoversiktlig arkivsystem. Dette gjaldt både når jeg skulle finne frem til aktuelle kilder, kildemappenes identifikasjon, samt å identifisere aktører i enkelte kilder. For eksempel kunne det av og til være problematisk å finne ut hvem som sendte og mottok brev, da det ikke alltid stod navn på vedkommende.

Jeg har brukt kilder med ulike tematikk og faglig bakgrunn. Denne bredden er nødvendig for å få innsikt i representantenes plass i bistandsbyråkratiet. Samtidig innebærer avgrensinger at det er visse ting jeg har valgt å utelukke. Jeg har valgt å ikke undersøke arkiver i Tanzania. Grunnen til dette er todelt. Kildeomfanget i Norge har vært såpass omfattende at dette måtte prioriteres vekk. Dessuten er mitt fokus på NORADs stedlige representant, og dermed på den norske siden av bordet. Da mener jeg det er mest relevant å ta utgangspunkt i NORADs arkiv, da det trolig finnes mest materiale relatert til representanten her. Andre kilder jeg har sett bort ifra er stortingsforhandlinger, fordi mitt hovedfokus ikke

ligger på det politiske nivået. Når det gjelder Stortingsmeldinger har jeg valgt ut noen få, som jeg mener er mest relevant for den generelle bistandspolitiske konteksten i samtiden.

## 1.6 Metode og begrepsavklaringer

At jeg valgte å skrive en masteroppgave med NORADs stedlige representanter og Tacoshili-prosjektet som tema, var relativt tilfeldig. Dette temaet er en liten øy i et hav av forskning om norsk bistand og det omfattende samarbeidet med Tanzania. Min interesse for denne lille øya har økt raskt. Jeg synes tematikken er særlig interessant, fordi det på et generelt nivå handler om å lære av historien. Jeg innser at dette er en altomfattende betraktning når det gjelder historiefaget. Likevel mener jeg det kanskje er enda mer fremtredende her, fordi bistand som tematikk er såpass sterkt knyttet til betegnelsen *utvikling* på flere plan. Det kan enkelt trekkes en generell parallell mellom utvikling i bistand og i historien, samt i sammenheng med læring.

I Knut Kjeldstadli's bok *Fortida er ikke hva den en gang var*, bruker forfatteren nettopp et mislykket NORAD-prosjekt (Turkana, i Kenya) som eksempel idet han vurderer om vi kan lære av historien. Dette prosjektet varte i omtrentlig samme tidsperiode som Tacoshili-prosjektet. Kjeldstadli skriver: "I Turkana *kunne* de ha lært av historien. Så greit er det ikke alltid." Det ser altså ut til at han mener at NORAD ikke lærte noe. Dette mener jeg er feil. NORAD fikk mange nye erfaringer og lærte trolig mye av Turkana-prosjektet, akkurat som at de lærte av Tacoshili og bruken av stedlige representanter. Mye av grunnen til at de lærte var fordi de feilet. Når man ser på dette i et historisk perspektiv, er det ikke rart at denne læringsprosessen tok noen tiår. Denne formen for bistand, på mellomstatlig plan, var noe nytt i norsk utenrikspolitikk. Hvordan skulle man ha lært uten å ha erfart?<sup>48</sup>

Muntlige kilder tilsvarende intervjuer og samtaler. Jeg har vært i kontakt med flere personer med ulik bakgrunn. Her vil det alltid være en fare for at både intervjuer (meg) og intervjuobjekter lar subjektive meninger ha for stor vekt. Om intervjuobjektet er subjektivt, kan både virke positivt og negativt for den totale fremstillingen. Det kan virke positivt fordi vedkommende virkelige meninger trolig kommer frem. Samtidig kan ha skjulte eller uante motiver for å gi en konkret vinkling, være negativt da dette kan være vanskelig å gjennomskue for intervjueren. En av mine intervjuobjekter ønsket å være anonym. Han var mer direkte med flere av sine påstander. For å få fremstillingen mest mulig objektiv har jeg satt muntlige kilder i en bredere sammenheng, hvor jeg underbygger med andre skriftlige

---

<sup>48</sup> Knut Kjeldstadli, 1999, *Fortida er ikke hva den en gang var – en innføring i historiefaget*, Oslo, Universitetsforlaget, s. 21-22

kilder. I tillegg hender det at jeg setter meninger i muntlige kilder opp imot motstridende eller samsvarende meninger som komme frem i andre muntlige og/eller skriftlige kilder.

Det kulturelle aspektet er tydelig i et bistandsarbeid, hvor kulturen formidles gjennom kommunikasjonen mellom partene. Ingen vil betvile at der er kulturelle forskjeller mellom Norge og Tanzania. Den stedlige representantens rolle som direkte forhandler med tanzanianske myndigheter, betød at representanten burde beherske dette elementet, noe som trolig kunne være problematisk. Dette gjaldt også fra tanzaniansk side av bordet. Spesielt mot avslutningen av prosjektet, ser det ut til at det oppstod en rekke kulturelle misforståelser. Jeg som forfatter tilhører den ene siden i denne sammenhengen. Dette kan ubevisst være med på å forme mitt syn på oppgavens tematikk, og forholdet mellom nordmenn og tanzanianere.<sup>49</sup> Det er umulig å oppnå en fullstendig objektivitet, men det er viktig å strebe mot en objektivitet og være tydelig om sine mer subjektive innslag.<sup>50</sup>

Oppgavens narrative<sup>51</sup> oppsett, har også tematiserte innslag. Jeg bruker blant annet årsaksforklaringer og motivforklaringer for å vise hvordan og hvorfor aktørene handlet som de gjorde. Kjeldstadli nevner at det er problematisk å ilegge kollektive aktører motiver, noe som i for seg stemmer.<sup>52</sup> Samtidig hadde NORAD en sterkt hierarkiske og kontrollbasert struktur, som preget direktoratets organisasjonskultur. Flertallet av individuelle aktører innad i NORAD, var trolig sterkt preget av dette i deres arbeid og generelle tankesett.<sup>53</sup> Dette kan muligens sees på som kollektiv atferd, hvor NORADs ansatte handlet ut ifra vanemessige forhold.<sup>54</sup> En problematiserende faktor i denne sammenhengen, er dessuten at det ikke alltid fremkommer tydelig i kildematerialet hvem som mener hva, men at man kun vet at det noen i NORAD. Dette har i tillegg sammenheng med at andre har brukt NORAD som kollektiv aktør i sine fremstillinger.

I den grad jeg vet hvilket individ eller avdeling i NORAD som omtales i kildene, vil jeg være tydelig på dette i oppgaveteksten. Når dette er usikkert eller utydelig i kildematerialet, vil jeg bruke NORAD som kollektiv aktør eller skrive "noen i NORAD". Det samme gjelder for Tanzania/tanzanianske myndigheter, ulike departementer og tanzanianske enkeltpersoner. NFDS og den stedlige representanten faller også til dels innunder samme kategori. Den stedlige representanten som stilling er i fokus i oppgaven, men samtidig var det flere individer som hadde denne stillingen. I den grad deres navn nevnes og har stor betydning,

---

<sup>49</sup> Ibid., s. 85-86

<sup>50</sup> Ibid., s. 30-306

<sup>51</sup> Ibid., s. 298

<sup>52</sup> Ibid., s. 246-251

<sup>53</sup> Gran, 1993, s. 15-17

<sup>54</sup> Kjeldstadli, 1999, s. 32-33

vil jeg påpeke hvilken person det er. I tillegg er det mulig å se på datoen for når uttalelsen eller lignende fant sted, og finne ut hvem det var ut ifra min oversikt over representantene (se vedlegg). Tacoshili blir både omtalt som selskap/rederi, og som utviklingsprosjekt. Noe annet som er verdt å påpeke er betegnelsen NORAD "hjemme"/-Oslo og "ute". Med dette menes selvsagt NORADs administrasjon ved hovedkontoret i Oslo, og den stedlige representasjonen i Dar es Salaam.

## Kapittel 2 - EN GIVER OG EN MOTTAKER

---

For å forstå den stedlige representantens rolle er det nødvendig å sette denne inn i en bredere historisk kontekst. Vi skal derfor i det følgende først se på opptakten til, og opprettelsen av den norske utviklingshjelpen. Videre skal vi se på Norges forhold til utviklingslandene mer allment. Derneft introduseres Nyereres Tanzania og Norges valg av Tanzania som samarbeidsland. Hvorfor ble norsk utviklingshjelp opprettet? Hva slags interesser og prinsipper ble vektlagt som del av den nye bistandspolitikken? Hvordan arbeidet Norge for å opprettholde disse, og kunne disse bli satt opp mot hverandre? Hva var det som lå bak den norske fasinasjonen for Tanzania, og valget av landet som samarbeidsland? Dette er spørsmål jeg ønsker å belyse i dette kapittelet.

### 2.1 Norsk utviklingshjelp

Det som er det nye, og som vel er revolusjonerende, er den tanke om at vi alle i hele verden har ansvar for hverandre.<sup>55</sup>

I sin tiltredelsestale i januar 1949 summerte president Truman opp hovedpunktene i amerikansk utenrikspolitikk i fire punkter. Det fjerde punktet (Point 4) gjaldt hjelp til det som den gang het underutviklede eller tilbakeleggende land. USA bidro med hjelp bilateralt, og var i tillegg den største bidragsyteren til FNs utviklingshjelp gjennom EPTA. Dette ble starten på et nytt kapittel i internasjonal politisk historie, og var med på å påvirke andre lands politikk overfor utviklingslandene utover 1950-tallet. Norge ble tidlig påvirket av FNs bistandsagenda etter andre verdenskrig og hadde selv mottatt økonomisk bistand fra USA, etter at Marshallhjelpen i 1947 ble tilbudt alle europeiske land. Norske myndigheter hadde selv nær erfaring med å være i en vanskelig situasjon, hvor man var avhengig av hjelp utenfra. I tillegg var Norge en ung nasjon med en lang forhistorie under et annet lands kontroll.<sup>56</sup> Med relativt nylige erfaringer med nasjonal frigjøring, og å ha levd/deltatt i norsk utvikling og industrialisering, følte en del nordmenn at de kunne se visse paralleller mellom deres forhistorie og utviklingslandenes. Dette var noe som var med på å bidra til økt sympati overfor mange av de nylig uavhengige utviklingslandene, samt at Norge ønsket å støtte opp under FN.

---

<sup>55</sup>Jarle Simensen, 2003 *Norsk Utviklingshjelps Historie 1 – Norge møter den tredje verden 1952-1975*, Fagbokforlaget, s. 110. Sitat av Edvard Hambro, stortingsrepresentant for Høyre (1961-1969).

<sup>56</sup>Ibid., s. 35-37

Norges engasjement innen bilateral utviklingshjelp startet for alvor sommeren 1952 da Fondet for hjelp til underutviklede land ble etablert. Fondet gikk også under navnet Indiafondet, der årsaken var at man i oktober samme år ga klarsignal for det senere mye omtalte Kerala-prosjektet i India. I startfasen var den norske bistanden relativt beskjeden, og det meste ble kanalisert gjennom Indiafondet. FN, og spesielt USA, presset på for en økning av bistandsmidler. Dog hadde disse to aktørene ulike motiver. Begge ønsket selvsagt å redusere antallet av verdens fattige, men for amerikanerne var det sikkerhetspolitiske aspektet sentralt. Det var kald krig og kampen om størst internasjonal politisk innflytelse preget også bistanden. Norges utviklingspolitikk ble dermed også preget av den kalde krigen. Etter kommunistenes seier i Kina og utbruddet av Korea-krigen, ble det sett på som avgjørende for Vestens skjebne at India ikke endte opp som Kina. Dette hadde innflytelse på den norske regjeringens beslutning om å lansere et prosjekt i India.<sup>57</sup>

Tidlig på 1960-tallet økte Norge gradvis bistanden, samt at antall mottakere av norsk utviklingshjelp ble utvidet. Dette var basert på en kombinasjon av at norske myndigheter ønsket å satse på bistanden, og at USA økte det politiske presset om å yte mer til utviklingslandene. Samtidig hadde norske myndigheter behov for et statlig organ som kunne organisere og styre dette nye politiske feltet. Her var ikke Indiafondet tilstrekkelig av flere grunner. For det første ble Kerala-prosjektet ansett som mislykket, både i opinionen og på Stortinget. I tillegg ble styret for Indiafondet ansett som for egenrådig. Dessuten var fondet aldri tiltenkt en mer permanent rolle.<sup>58</sup> På tross av at nordmennene gradvis fikk mer erfaring gjennom blant annet Kerala-prosjektet, var utviklingshjelpen et nytt felt i stadig endring og medførte mange utfordringer. I løpet av denne første fasen ble det avgjort at bistanden skulle følge visse overordnede prinsipper. Her var det hovedsakelig vektlegging på å støtte opp om styrking av mottakerlandet i den internasjonale settingen, samt landets indre strukturer og da spesielt den nasjonale økonomien.<sup>59</sup> Men hvilken form skulle den norske utviklingshjelpen ta?

Det var tidlig en stor tiltro til å bistå multilateralt via internasjonale organer, og da spesielt FN. Dette synspunktet hang sterkt sammen med Engen-utvalgets rapport, som i 1961 påpekte at dette ville være det beste alternativet. Da Norge i 1962 ble medlem av OECDs Development Assistance Committee (DAC), lå rapporten friskt i minnet. Medlemskapet bidro til at Norge fikk økt press på seg i henhold til å bidra mer til utviklingshjelpen. NU ble

---

<sup>57</sup> Helge Pharo, 2008, "Reluctance, enthusiasm and indulgence: the expansion of bilateral Norwegian aid", i Helge Pharo og Monika Pohle Fraser (red.) *The Aid Rush – Aid regimes in Northern Europe during the Cold War* (volume 1), Oslo, Unipub, s. 53-60

<sup>58</sup> Ibid., s.61-66

<sup>59</sup> Simensen, 2003, s. 271-274

opprettet i februar 1962, og institusjonen ble plassert administrativt innunder UD. Ifølge historiker Kjetil Reithaug var NU sitt arbeid preget av å være en forsøksordning. Dette var også Engen-utvalgets utgangspunkt da den la frem forslaget om å etablere et slikt organ. Da Onarheim-utvalget ble opprettet noen år senere, ble det avgjort at det var behov for å videreutvikle denne institusjonen til noe mer varig.<sup>60</sup> Det var dessuten en viss endring av strategi fra Engen-utvalgets mer multilaterale standpunkt. Fokuset gled gradvis mer mot bilateralt samarbeid, og med sterkere vekt på næringslivets rolle i dette samarbeidet. Denne mer varige løsningen resulterte i opprettelsen av NORAD, og samtidig økte bevilgningene til norsk utviklingsarbeid.

Bakgrunnen for opprettelsen av et direktorat for utviklingshjelp kan forstås på flere måter. Innflytelsen utenfra har blitt nevnt ovenfor. Når det gjaldt den indre drivkraften (og da tenker jeg spesielt på UD og NU) var tanken om en videreutvikling av NU sentralt. Personellproblemene i NU kan nevnes som en av årsakene til at mange ønsket denne endringen velkommen. Mangel på personell og midler til administrativt arbeid var et problem gjennom hele NU-perioden. Å opprette et direktorat for utviklingshjelpen kunne dermed sees på som en løsning på dette problemet, siden et direktorat sannsynligvis ville kreve et økt antall ansatte og større økonomiske rammer generelt.<sup>61</sup> Styret i NU ønsket at det skulle opprettes et direktorat.<sup>62</sup>

Etter flere vurderinger ble det til slutt bestemt at NORAD skulle være et frittstående direktorat under UD. Dette innbar at NORAD overtok en del av UDs bistandsrelaterte oppgaver, og direktoratet fikk et noe større spillerom. Utenriksministeren fortsatte å være konstitusjonelt ansvarlig for utviklingshjelpen.<sup>63</sup> Ansvarsområdene gjaldt planleggingen av norsk utviklingshjelp, bevilgninger til FN og det bilaterale arbeidet. Opprettelsen var inspirert av internasjonale og spesielt vestlige trender, samt at dette i forkant hadde vært et tema i Stortinget. I flere vestlige land var lignende statlige instanser blitt etablert i løpet av 1960-tallet, for eksempel ble SIDA opprettet i Sverige i 1965. Norge fulgte den ekspanderende trenden av bistands-nasjonalisering.<sup>64</sup> UD hadde fortsatt sin del av ansvarsoppgaver innen

---

<sup>60</sup> Kjetil Reithaug, 1994, *Institusjonen Norsk Utviklingshjelp - Organiseringen av norsk bistandsadministrasjon 1962-1968. Grunnlaget legges for NORAD*, hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo, s. 10

<sup>61</sup> Ibid., s. 169-170

<sup>62</sup> Ibid., s. 213

<sup>63</sup> Ibid., s. 230-231

<sup>64</sup> Helge Pharo, november 2003, "Altruism, Security and the impact of Oil: Norway's Foreign Economic Assistance Policy 1958-1971", i Helge Pharo og Heide-Iene Schmidt (red.), *Contemporary European History*, vol. 12:4, s. 537-542



utviklingshjelpen, og etablerte en egen avdeling for internasjonal økonomisk og sosial utvikling.<sup>65</sup>

Av retningslinjer for det nye direktoratet var mottakerorientering et av de mest sentrale punktene.<sup>66</sup> Likevel kunne dette være vanskelig å opprettholde når problemer som dårlig administrasjon og korrupsjon var utbredt i mottakerlandene. En annen problematisk tendens var at ulike myndighetsorganer hadde forskjellige oppfatninger av hvilke målsettinger og strategier de skulle ha. Spesielt gjaldt dette områder hvor regjeringen og UD kunne stå i motsetning til NORADs synspunkter. Regjeringen fastsatte gjerne ambisiøse politiske målsettinger for utviklingshjelpen, som NORAD hadde ansvar for å utføre. I realiteten var det ikke alltid like lett å gjennomføre slike målsettinger, blant annet på grunn av stort arbeidspress og administrative utfordringer. Mottakerorientering ble et eksempel på et overordnet prinsipp som skulle vise seg vanskelig å gjennomføre.<sup>67</sup>

Oljefunn i 1969 skulle forandre Norge for alltid. Utover 1970-tallet ble Norge en ivrig støttespiller for utviklingslandenes krav om reform og en Ny økonomisk verdensorden (NØV). Ideen om reform av verdensøkonomien hadde allerede blitt tatt opp under UNCTAD-konferansen i 1964, og ble få år senere presisert av en samordnet gruppe utviklingsland(G-77). I 1975 kom en egen stortingsmelding som omhandlet NØV. Dog ble ideen om en ny økonomisk verdensorden gradvis moderert, og norske myndigheter sakket også akterut mot slutten av tiåret. Likevel skal det sies at NØV hadde stor innflytelse på den internasjonale bistanden, og da også på norske NORAD. Synet på bistand ble delvis endret da det ble satt fokus på at det å gi, ikke alene ville være en løsning på utviklingslandenes problemer.<sup>68</sup> Utover 1970-tallet ble det dessuten lagt stadig mer vekt på evalueringer og akademiske rapporter. En egen enhet for evaluering ble opprettet i NORAD i 1977.<sup>69</sup>

Rundt 1980 var gjeldskrisen et faktum, og den bidro til å øke forskjellen mellom fattige og rike land. Samtidig foregikk en endringsprosess der nye strategier som kondisjonalitet og strukturtilpasning var med på å forme utviklingshjelpen. I overgangen 1983/1984 ble bistandens politiske posisjon styrket i den norske forvaltningen, da Departement for Utviklingshjelp (DUH) ble opprettet. Dette medførte endel endringer for NORAD, som på dette tidspunkt ble et indre direktorat under det nye departementet. I tillegg ble den politiske styringen styrket. Likevel innebar ikke opprettelsen av det nye departementet noen stor

---

<sup>65</sup> Simensen, 2003, s. 112-114

<sup>66</sup> Arild Engelsen Ruud, Kirsten Alsaker Kjerland, 2003, *Norsk Utviklingshjelps Historie 2 – Vekst, velvilje og utfordringer 1975-1989*, Fagbokforlaget, s. 71

<sup>67</sup> Ibid., s. 64-65

<sup>68</sup> Ibid., s. 23-25

<sup>69</sup> Ibid., s. 61-63

politisk endring av utviklingshjelpen. Gjennom 1980-tallet ble det rettet fokus mot en bærekraftig utvikling, der mottakerlandet skulle bli mer selvstendig.<sup>70</sup>

Jarle Simensen har valgt å dele perioden 1960 til 1990 i tre epoker tilknyttet det norsk-tanzanianske bistandssamarbeidet. På 1960-tallet var utviklingshjelpen preget av finansiell og spesielt faglig bistand. Det neste tiåret ble bistanden sterkt orientert mot prosjekter, mens det på 1980-tallet ble mer fokus på direkte støtte til statsbudsjett. Gjeldskrisen var en viktig del av bakgrunnen for endringene i løpet av det sistnevnte tiåret. I tillegg legger Simensen vekt på overgangen til kondisjonalitet i norsk bistand.<sup>71</sup>

## 2.2 Nyerere og Tanzania

Tanganyika ble en selvstendig stat i 1961.<sup>72</sup> Landet hadde da vært en koloni under Tyskland frem til etter første verdenskrig, da taperne av krigen ble fratatt sine kolonier. Koloniene, deriblant Tanganyika, ble overført til seierherrene som mandatområder underlagt Folkeforbundet. Mandatstatene måtte rapportere til Folkeforbundet om hvordan de forvaltet mandatet. Både tyskerne og britene hadde satt spor etter seg i landet. Særlig mot slutten av epoken ble det investert i infrastruktur som havner, veier, og jernbane, og dette ble plassert i visse regioner som var av større økonomisk betydning. Det ble i tillegg investert noe i gruvedrift og plantaser.<sup>73</sup> Området som ble satset på var den nordøstlige delen av landet, noe som skapte et økonomisk skille.<sup>74</sup> En annen arv fra kolonitiden som skulle vedvare var visse trekk ved det administrative systemet, selv om det selvsagt også ble endringer etter 1961. I sin tid hadde tyskerne skapt et sosialt hierarki gjennom innføringen av høvdinger i tradisjonelt akefale områder, men dette hadde ikke resultert i noen store endringer av den lokale samfunnsstrukturen i praksis.<sup>75</sup> Senere utformet britene statsadministrasjonen ut ifra britisk modell, og hovedtrekkene her vedvarte etter at selvstendigheten var et faktum.<sup>76</sup>

Den nasjonalistiske og anti-kolonialistiske bevegelsen hadde sitt opphav i den nordøstlige delen av landet<sup>77</sup>. Som nevnt var dette den delen av landet som var blitt mest utviklet av britene, og i tillegg var læreren Julius Kambarage Nyerere (1922-1999) oppvokst

---

<sup>70</sup> Ibid., s. 154-158

<sup>71</sup> Jarle Simensen, 2010, kapittel 3, i Havnevik og Isinika (red.), *Tanzania in transition – From Nyerere to Mkapa*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota Publishers Ltd., s. 57-58

<sup>72</sup> Jarle Simensen, 2003, s. 135

<sup>73</sup> John Iliffe, 1979, *A modern history of Tanganyika*, Cambridge, Cambridge University Press, s. 453-455

<sup>74</sup> Ibid., s. 490

<sup>75</sup> Ibid., s. 318-319

<sup>76</sup> Thorvald Gran, 1993, *Aid and entrepreneurship in Tanzania – The Norwegian development agency's contribution to entrepreneurial mobilization in the public sector in Tanzania*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, s. 5-6

<sup>77</sup> Iliffe, 1979, s. 504-505

her. Nyerere skulle bli en viktig skikkelse i den tanzanianske frigjøringsbevegelsen fra 1950-tallet av, og var del av en gruppe intellektuelle. Han etablerte det politiske partiet Tanganyika African National Union (TANU) i 1954, som skulle bli sentral både i kampen for selvstendighet og i utformingen av den nye staten.<sup>78</sup> Noe av grunnen til at TANU ble en suksess var partiets medlemsbase. Partiet hadde en voksende og bred oppslutning i folket, der flesteparten var småbønder samt en mindre andel industriarbeidere.

Julius Nyerere ble nasjonens far ved selvstendigheten i 1961, men kampen for nasjonen var ikke over og skulle prege hans politiske liv. Selvstendighet betød nasjonalt ansvar på mange fronter.<sup>79</sup> I landet fantes det mange ulike etniske grupper og stammer, noe som kunne være et potensielt uro-moment i nasjonsbyggingens første prekære fase. I mange andre afrikanske land, deriblant i nabolandene Kenya og Uganda, hadde det oppstått spenning og konflikter mellom grupper med ulik tilhørighet. Dessuten kunne det hende at selve den historiske overgangen fra koloni til selvstendighet i seg selv ville medføre urolighet om fremtiden blant folk flest.<sup>80</sup> Disse faktorene var Nyerere klar over. Hans hovedmålsetting ble å samle befolkningen som en enhet, der egalitarisme stod sentralt for å skape nasjonal forbrødring. Et eksempel var at det ble lagt større vekt på likhet mellom kjønnene, og jenter skulle gå på skole. Det viktigste elementet for å oppnå dette var staten, som var en grunnleggende del av Nyereres sosialistiske visjon for den videre nasjonale utviklingen. To mål stod i fokus – modernisering av økonomien og konsolidering av staten.<sup>81</sup>

Allerede fra 1962 begynte Nyerere å feste det statlige grepet. Ingen skulle få mulighet til å true stabiliteten som var nødvendig for å bygge videre på det nasjonale prosjektet. Et av statens virkemidler ble innskrenking av folks rettigheter. Ironisk nok gikk dette hardest utover en del av TANUs egne støttespillere og medlemmer, da myndighetene ønsket å destabilisere arbeiderbevegelsen. Bakgrunnen for dette var frykt for at denne ville kunne skap uro ved en senere anledning. Resultatet var at det ble vedtatt lovbestemmelser om begrensning av streikeretten, samt fengsling uten lov og dom. I 1964 ble National Union of Tanganyika Workers (NUTA) etablert som eneste lovlige nasjonale fagbevegelse. Den var kontrollert av myndighetene. Staten ønsket i tillegg å regulere vekk restene fra det koloniale administrative systemet. I 1963 fjernet man all makt fra høvdingene og statsmakten ble sentralisert.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Ibid., s. 512-514

<sup>79</sup> Havnevik, 2010, kapittel 2, i Havnevik og Isinika (red.), s. 19-23

<sup>80</sup> Simensen, 2003, s. 135-136

<sup>81</sup> Havnevik, 2010, kapittel 2, i Havnevik og Isinika (red.), s. 20

<sup>82</sup> Ibid., s. 21-27

I forhold til andre nevnte afrikanske land var det et svært lavt konfliktnivå blant de ulike folkegruppene i Tanganyika. Nyereres ønske om nasjonalt samhold og en sterk stat for å skape stabilitet hadde fungert på de fleste samfunnsplan<sup>83</sup>, men det fantes unntak. Noen mennesker hadde en annerledes levemåte enn majoriteten av befolkningen. Spesielt gjaldt dette maasaiene og andre med tradisjonelle røtter til det før-koloniale. Maasaiene som var (og er) semi-nomadiske pastoralister, fikk problemer med å opprettholde sine levekår og tradisjoner da den allmektige staten skulle omfordele landområder til jordbruk og nasjonalparker. Kjell Havnevik refererer til dette som kampen mellom "tradisjonister" og "modernister", der modernistene tilsvarte staten og presidenten. Deres målsetting om utvikling og modernisering av landet var ikke tilpasset maasaienes behov. Likevel ble det ingen særlige opptøyer, statsmakten hadde kontroll og maasaiene manglet en måte å fremme sine krav på innen det moderne politiske statsapparatet.<sup>84</sup> Historiker Jarle Simensen påpeker at kontinuiteten fra kolonitiden faktisk var mer fremtredende enn endringene.<sup>85</sup> Av likhetstrekk kan man for eksempel rette fokus mot det faktum at koloniadministrasjonens hovedoppgave - som var å undertrykke og kontrollere befolkningen ved hjelp av et sterkt maktapparat - på noen måter kan sammenlignes med den senere ettpartistatens metoder. Begge ønsket kontroll over befolkningen for å opprettholde stabilitet. I tillegg tok begge parter utgangspunkt i et ønske om desentralisering, selv om det var mer sentralisert i praksis. Statsmakten stod sterkt og det var et mål om utvikling. Synspunktene om hvordan denne utviklingen skulle foregå og hvem som skulle høste fruktene av den var derimot svært ulike.<sup>86</sup>

Zanzibar har en innholdsrik historie, og har fungert som et handelsknutepunkt i lang tid. Da det daværende britiske protektoratet fikk sin uavhengighet mot slutten av 1963, oppstod raskt en revolusjon året etter. Kort sagt forløp den i form av en borgerkrig mellom den tradisjonelle zanzibariske eliten med indisk og arabisk opphav, mens motparten bestod av befolkningsmajoriteten av svarte med afrikansk etnisitet. Borgerkrigen var kort og blodig, og da den var over ble det straks forhandlet om en union med Tanganyika. De to partene kom raskt til enighet.<sup>87</sup> Den forente republikken Tanzania ble proklamert i april 1964. I juli 1965 ble det utformet i den nye konstitusjonen at Tanzania nå var blitt en ettpartistat, eller som Cranford Pratt har kalt det «the Tanzanian democratic oneparty system».<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> Ibid., s. 14

<sup>84</sup> Ibid., s. 22-23

<sup>85</sup> Simensen, 2003, s. 136

<sup>86</sup> Gran, 1993, s. 5-6

<sup>87</sup> John Iliffe, 2007, *Africans – the history of a continent*, andre utgave, New York, Cambridge University Press, s. 256-259

<sup>88</sup> Gran, 1993, s. 26-29

Det var mye som var unikt med Nyereres Tanzania, spesielt at befolkningen var såpass samlet under presidentens ledelse og utviklingsstrategi. I januar 1967 ble Arusha-deklarasjonen vedtatt av TANU.<sup>89</sup> Presidenten mente at det var behov for at landet endret kurs og skapte sin egen utvikling. Det swahiliske slagordet ujamaa (familiesamhold) ble et samlebegrep for utviklingsmodellen som erklæringen bygget på.<sup>90</sup> Her stod afrikansk sosialisme sentralt, og modellen fungerte som en politisk og økonomisk grunnstein for den nasjonale utviklingen.<sup>91</sup> Strategien hadde selvsagt et stort omfang og dekket de fleste nasjonale og lokale samfunnsaspekter, der hovedmålsetting var oppbygging av en sosialistisk stat. For Nyerere utgjorde sosialismen en ideologisk plattform for landets videre vekst og utvikling. Modellen var relativt detaljert når det gjaldt hvordan denne sosialistiske staten skulle bygges opp. Nyerere ønsket et ideologisk mentalitetsskifte i befolkningen, vekk fra en individorientert kapitalistisk tankegang. Fra da av skulle tanzanianeres idealer være assosiert med sosialistiske verdier som prinsippet om likhet. Ellers ble det fastsatt mål om å gjøre forbedringer på flere områder, deriblant innen helse, statlig administrasjon, å øke befolkningens utdanningsnivå, og andre tiltak for fattigdomsbekjempelse.

Nasjonalisering var et annet aspekt ved deklarasjonen. Det var en nødvendig ingrediens på den sosialistiske agendaen, samtidig som Nyerere mente den var viktig for å kunne oppnå selvhjulpenhet. Man kan selvsagt også se på nasjonaliseringen som enda en utvidelse av statlig kontroll, der det meste fra industrier til banker ble lagt innunder staten. Et eksempel på denne politikken var National Bank of Commerce (NBC) som ble opprettet i 1967.<sup>92</sup> Presidenten la i tillegg stor vekt på at nasjonen skulle forbedre demokratiske rettigheter, spesielt når det gjaldt desentralisering og lokale myndigheters selvråderett. Det faktum at Tanzania var en erklært ettpartistat som nylig hadde innskrenket visse rettigheter, syntes ikke å bli sett på som motstridende til deklarasjonens demokratiske vektlegging.<sup>93</sup>

Jordbruket var (og er) alfa og omega i mange afrikanske utviklingsland. De fleste innbyggere i Tanzania var småbønder. Ofte i form av såkalt selvforsynende jordbruk, der man levde av det man dyrket og muligens solgte noe som var til overs. I 1979 var hele 83 prosent av befolkningen bønder, mens kun 6 prosent arbeidet innen sekundærnæringer.<sup>94</sup> I Pearson-

---

<sup>89</sup> Julius Nyerere, 1977, *The Arusha Declaration – ten years after*, Dar es Salaam, The Government Printer (Tanzania), s. 1

<sup>90</sup> Simensen, 2003, s. 141

<sup>91</sup> Havnevik, 2010, kapittel 2, i Havnevik og Isinika (red.), s. 39-43

<sup>92</sup> Nyerere, 1977, s. 1-8

<sup>93</sup> Ibid., s. 18-19

<sup>94</sup> Kjell Havnevik (red.), 1982, *Utviklingsproblemer i Tanzania*, DERAP arbeidsnotat A250, Bergen, Christian Michelsens Institutt, s. 1-2

rapporten fra 1970<sup>95</sup> ble det påpekt at utviklingen av jordbruket hadde en avgjørende betydning i utviklingsland, for senere å få satt i gang en industriell prosess. Effektivisering innen denne sektoren ville resultere i mer mat til befolkningen, og i tillegg ville de kunne starte med salg. Problemene her var tilknyttet en for treg utvikling. Forskjellen mellom rike og fattige land økte raskere enn utviklingen av de enkelte utviklingslandene. I tillegg mente noen at verdenshandelens profitt sjelden endte hos u-landene, og at bakgrunnen for denne ujevne fordelingen lå i det internasjonale handelssystemet.<sup>96</sup>

Et av de kanskje viktigste momentene i den nye utviklingsmodellen var altså nettopp reformering av jordbruket, og dette ble sett på som grunnleggende for landets fremtid. Under kolonitiden hadde det blitt lagt mer vekt på salgsjordbruk i store enheter og eksport, men denne satsningen forekom kun i enkelte regioner. Med ujamaa og Arusha-erklæringen ble denne strategien endret. Fra nå av skulle det produseres mat først og fremst for det nasjonale marked, som skulle bidra til et selvforsynt Tanzania. Hele landet skulle bygges opp, og da spesielt de regionene som var minst utviklet. Samtidig var målsettingen at utviklingen skulle gå raskere, noe som betød at jordbruket måtte bli mer effektivt. Men hvordan skulle man få dette til?

Svaret ble en nasjonal kollektivisering som ble satt i gang i 1972. Før kollektiviseringen hadde bosettingen vært svært spredt i det store landet, noe som gjorde det vanskelig å opprette/opprettholde en del grunnleggende samfunnstjenester. Med kollektivisering mente myndighetene det ville bli enklere for staten å tilby skole- og helsetilbud, samt at det ville bli lettere å effektivisere og modernisere jordbruket fordi det ville være en større konsentrert arbeidskraft i den enkelte landsby.<sup>97</sup> Landsbyen skulle fungere som en enhet med felles jordbruksproduksjon, og over tid skulle jordbruket bli modernisert gjennom innføring av ny teknologi. Det skulle vise seg at dette var lettere sagt enn gjort.<sup>98</sup>

På tross av at myndighetene påpekte at det ville være mange fordeler for folk flest å flytte til disse såkalte ujamaa-landsbyene, var det nødvendig med tvangsflytting av mange tanzanianere som ikke var synderlig flyttevillige. Julius Nyerere påpekte selv stolt at det i 1977 levde i overkant av tretten millioner tanzanianere i 7684 landsbyer, noe som tilsvarte omtrent 70 prosent av befolkningen dette året. Dog innrømmet han også at det hadde forekommet visse tilfeller i tilknytning til kollektiviseringen, som var preget av tvang fra

---

<sup>95</sup> Lester B. Pearson, 1971, *Partners in development*, norsk utgave (red.) Pearson-rapporten om utviklingshjelpen, Oslo.

<sup>96</sup> Samir Amin, 1974, kapittel 2, "Utvikling og strukturendringer: lærdommer fra Afrika", i Tore Linné Eriksen (red.), *Underutvikling*, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag, s. 201-208

<sup>97</sup> Svein Erik Hagen, 1982, kapittel 2, "Regionplanlegging i Tanzania", i Havnevik (red.), Bergen, s. 25-31

<sup>98</sup> Kjell Havnevik, 1982, kapittel 3, "Jordbruksutviklingen i Tanzania", i Havnevik (red.), Bergen, s. 49-54

lokale myndigheters side. Samtidig ble det nevnt at dette ikke var typisk for hvordan prosessen generelt sett hadde foregått, men at dette var skjedd på grunn av lokale lederes feilbedømmelser og kommunikasjonssvikt.<sup>99</sup>

Selvhjulpenhet var et annet grunnleggende trekk ved Nyereres utviklingsmodell. Nasjonens utvikling måtte skje som følge av egen innsats. Det var uhørt å være avhengig av andre når det gjaldt ens egen utvikling, tanzanianerne måtte være selvstendige og ta ansvar. Det kan virke som om at den nasjonale stoltheten stod på spill. Imidlertid skulle det vise seg at denne enorme utfordringen var for vanskelig å løse på egen hånd, og i 1967 endret Tanzania og Nyerere strategi.<sup>100</sup> Som Nyerere selv påpekte: "De fattige land får det råd at de må arbeide hardt og produsere mer. Det er en tiltalende påstand. De fleste av oss trodde på den da vi ble uavhengige"<sup>101</sup>. Ideen om selvhjelp ble gradvis forlatt, i hvert fall når det gjaldt å motstå økonomisk støtte og annen utviklingshjelp. Dog er det viktig å påpeke at Nyerere aldri gikk vekk fra forestillingen om selvhjulpenhet på det retoriske plan, og at flere sider ved begrepet ble beholdt som utviklingsidealer.<sup>102</sup> Retorikken ble altså beholdt, selv om den åpenbart var inkonsistent. Et annet moment som delvis hadde blitt ignorert, og som etterhvert fikk mye større plass i den nasjonale utviklingsplanen var behovet for effektivisering og modernisering gjennom industrialisering. Dette gjaldt spesielt i tilknytning til jordbruket, hvor det var et mål å øke matproduksjonen. Samtidig var det et ønske om å satse på nye næringer.<sup>103</sup>

## 2.3 Valget faller på Tanzania

Norge og NORADs forhold til Tanzania har generelt sett vært bra gjennom de 45 årene det nå har vært bistandsforbindelser mellom dem. Men det har også vært preget av utfordringer. Da det ble bestemt at Tanzania skulle bli et av samarbeidslandene for norsk utviklingshjelp, var det flere faktorer som var av betydning. Det var tydelig at dette fulgte av en nordisk avgjørelse. Bakgrunnen for avgjørelsen lå hos Nordisk Råd, da det allerede i 1961 hadde blitt bestemt at det skulle bli utarbeidet en felles nordisk innsats i Afrika. NU valgte Tanzania som samarbeidsland i 1966, altså før direktoratet ble opprettet.<sup>104</sup> Det nordiske samarbeidet i utviklingshjelpens startfase i Tanzania, omhandlet hovedsakelig utdanningsprosjektet Kibaha.

---

<sup>99</sup> Nyerere, 1977, s. 41-42

<sup>100</sup> Havnevik, 2010, kapittel 2, i Havnevik og Isinika (red.), s. 36-38

<sup>101</sup> Fra tale holdt av Julius Nyerere, New Zealand Institute of International Affairs, 18.03.1975.

<sup>102</sup> Nyerere, 1977, s. 27-29

<sup>103</sup> Ibid., s. 48-51

<sup>104</sup> Simensen, 2003, s. 118

På tross av at prosjektet ble svært vellykket og at det lå mange visjoner bak samarbeidet, ble dette avsluttet mot slutten av 1960-tallet.<sup>105</sup> Samtidig foregikk det en økt nasjonalisering av bistanden, og som nevnt ble NORAD opprettet i 1968.<sup>106</sup> Det er ingen tvil om at Tanzania har vært et viktig samarbeidsland for norsk bistand opp gjennom tidene, men hva var egentlig årsakene som lå bak selve avgjørelsen? Hvorfor ble akkurat Tanzania valgt?

Julius Nyerere var en mann utenom det vanlige. Presidentens personlighet og karisma var svært viktig for måten han ledet kampen for selvstendighet på, og videre hvordan han som nasjonens leder fikk med seg befolkningen på sitt nasjonale utviklingsprosjekt. I tillegg var han en person som ble lagt merke til på den internasjonale politiske arenaen. Nyerere var en mann av ord, han var svært appellerende og var særdeles flink til å skape engasjement for sin sak. Hans utviklingsstrategi var på mange måter nyskapende, spesielt i forhold til hans vektlegging av selvhjulpenhet. Dessuten var flere av hans utviklingsperspektiver populære, både blant andre utviklingsland og hos myndigheter i vestlige land. Spesielt gjaldt dette blant de sosialdemokratiske regjeringslederne i Skandinavia. Presidenten var en god venn av flere skandinaviske politikere i samtiden, blant annet Tage Erlander, Olof Palme og Einar Gerhardsen. De delte noen felles politiske verdier. I tillegg var Norge selv en ung stat der moderniseringen og oppbyggingen av landet fortsatt pågikk. Dette skapte en følelse av at de to nasjonene hadde sammenfallende utfordringer. Dette hadde stor innflytelse på valget av Tanzania som samarbeidsland.<sup>107</sup>

Vi vil i dag ha vanskelig for å forstå forestillingen om at Tanzania og de nordiske landene delte politiske verdier, selv om det kunne være sammenfall i retorikken. Da er det viktig å påpeke to ting. For det første var det på denne tiden mer normalt at et utviklingsland ble styrt gjennom en ettparti-modell, enn det motsatte. Å nekte å samarbeide med ettpartistater ville virke mot sin hensikt for utviklingshjelpen, da det var nettopp i flertallet av disse landene at behovet for hjelp var størst. Ettpartistaten ble dessuten i mange tilfeller et symbol for nasjonalt samhold. For det andre ble det lagt særdeles lite vekt på dette fra giverens side. At landet var en ettpartistat var altså ikke oppsiktsvekkende, og uten betydning for nordiske politikere idet valget falt på Tanzania.<sup>108</sup>

I tillegg ble det tidlig lagt til grunn en del enkle kriterier der det viste seg at Tanzania passet som hånd i hanske. Kriteriene gjaldt blant annet behagelig klima, engelskspråklighet,

---

<sup>105</sup> Simensen, 2008, kapittel 14, i Pharo og Pohle Fraser (red.), *The Aid Rush*, vol. 2, s. 156-158

<sup>106</sup> Simensen, 2003, s. 158-159

<sup>107</sup> Ingvil Urdal, 2009, *Det forgjettede land? En analyse av den norske Tanzania-debatten, med hovedvekt på perioden 1971-1985*, masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo, s. 32-34

<sup>108</sup> Simensen, 2003, s. 140-143



politisk stabilitet, og selvsagt stor fattigdom.<sup>109</sup> Dessuten valgte nordmennene seg ut samarbeidsland på et visst strategisk grunnlag. Land som Kenya, Tanzania, og Zambia ble alle valgt på 1960-tallet, nettopp fordi de grenset til hverandre. Dette gjorde det enklere å samordne økonomisk og administrativt samarbeid i regionen, og dette samarbeidet pågikk så i en periode. Disse landene utgjorde også en økonomisk union en periode.<sup>110</sup>

Det hadde altså allerede i noen år blitt gitt norsk utviklingshjelp til Tanzania da NU ble omgjort til et direktorat. I tillegg til det nevnte utdanningsprosjektet, var det her hovedsakelig snakk om støtte til tiltak innen helse og statlig administrasjon. Opprettelsen av NORAD resulterte i et større bistandspolitisk ansvar, og den administrative kjernen i NU fortsatte i NORAD. Etter 1968 fulgte innføring av landprogrammet, samt årlige forhandlinger med tanzanianske myndigheter. Her var NORADs nylige opprettede kontor i hovedstaden Dar es Salaam særdeles viktig. Samarbeidet ble både bedre og tettere. I 1973 ble landet hovedsamarbeidsland. Samtidig økte givergleden utover tiåret. Det ble en norsk målsetting om å gi stadig mer bistand. Resultatet var at bistanden til Tanzania ble femdoblet, og flere prosjekter ble opprettet i landet utover 1970-tallet. Prosjektene ble samtidig stadig mer kostbare og omfattende.<sup>111</sup> Bevilgninger til bistanden økte ikke bare i Norge, men var en generell tendens også internasjonalt.

Da flere norsk-tanzanianske bistandsprosjekter ble satt i gang, var det flere hensyn å ta. Hvordan skulle det avgjøres hvilke typer prosjekter som kunne bli levedyktige, og hvilke som ikke ville bli det? Det var innspill fra begge sider av forhandlingsbordet, og i tillegg ble det ofte bestilt utdypende rapporter om de enkelte prosjektenes potensiale. Dog var det som regel to synsvinkler som veide tyngst. Den ene var etterspørsel fra tanzanianske myndigheter, noe som jo i prinsippet var den viktigste forutsetningen for å sette hjulene i gang. Den andre var det norske synet på prosjektets realisering, noe som også var svært viktig fordi det var Norge som satt med pengesekken. NORAD var mest interessert i å gi støtte til prosjekter der de selv mente det eksisterte en viss norsk faglig tyngde og erfaring. Dette var særdeles utslagsgivende når et prosjekt fikk startsignalet. Dessuten kan dette poenget gjenspeiles ved å vise til noen eksempler; skipsfartsprosjektet Tacoshili, fiskeriutviklingssenteret i Mbegani, sagbruket Sao Hill, og vannkraftprosjektet Stieglers Gorge. Disse prosjektene varte innen tidsrommet 1970 til 1990, og det er ikke vanskelig å se at norske føringer hadde innvirkning på innretningen i

---

<sup>109</sup> Simensen, i Pharo og Pohle Fraser (red.), vol. 2, 2008, s. 155-156

<sup>110</sup> Simensen, 2003, s. 118-119

<sup>111</sup> Senter for utviklingsstudier, Universitetet i Bergen, oktober 1988, *Tanzania – landstudie og vurdering av norsk bistand*, Bergen, s. 193-194

samtlige prosjekter.<sup>112</sup> Her var ekspertbistanden et nødvendig element.<sup>113</sup> Dog var det selvsagt også andre satsningsområder, som for eksempel helse, veier og administrasjon. Dessuten inngikk utdanning og opplæring i en eller annen form i de fleste prosjektene.

Direktoratet mente det forelå norsk erfaring med relevans for oppgavene som skulle utføres ved de forskjellige prosjektene. Problemet var at den tekniske kunnskapen var langt fra tilstrekkelig i seg selv. Den måtte komplementeres med kunnskap om naturforhold, ressurser, kulturelle normer, politisk og administrativ praksis og prosedyrer. Slikt manglet lenge hos NORAD sentralt, samt hos de mange eksperter og firmaer som ble sendt til Tanzania for å løse ulike typer oppgaver. De måtte alle lære det fra bunnen av, om og om igjen. Det som uansett er sikkert er at nordmennene gjorde som best de kunne ut ifra de forutsettingene de hadde. Spørsmålet er om fremgangsmåtene hadde vært annerledes om de hadde valgt å erkjenne sin uvitenhet, noe som kanskje kunne ha medført at valg av prosjekter hadde vært annerledes? Samtidig bør det påpekes at det kan være svært vanskelig å se sin egen uvitenhet i samtiden, mens det er enklere å se den i ettertid. Dessuten var ikke dette kun et norsk fenomen, da denne antatte erfaringen fantes i de aller fleste land som drev bistandsprosjekter.<sup>114</sup> Jeg vil tro at en årsak til at denne antatte erfaringen fantes, kan henge sammen med moderniseringsteoriens syn på utvikling som en rent teknisk oppgave. Teknisk sett var jo i-landene klart mer erfarne enn utviklingslandene.

Da gjeldskrisen virkelig satte inn på 1980-tallet ble forholdet mellom de to partene gradvis endret. Fokuset ble som nevnt endret mot en økt grad av kondisjonalitet. Dessuten fikk vedlikehold, gjenreisning og opplæring større betydning. De store prosjektene fra 1970-tallet pågikk fortsatt. En stor andel av midlene gikk til faglig bistand, deriblant konsultentselskaper som ble hyret inn. Som forsøk på å forbedre den vanskelige økonomiske situasjonen en del av utviklingslandene befant seg i på 1980-tallet, ble varebistand (også kalt importstøtte/Commodity Import Support) og betalingsbalansestøtte innført.<sup>115</sup> Begge tar utgangspunkt i at mottakerlandet har problemer med å betale for sin import eller betjene sin gjeld. Giverlandet velger dermed å støtte mottaker med direkte kapitaloverføringer. Varebistand dreier seg formelt sett om støtte til kjøp av varer eller penger tilknyttet import av varer. Betalingsbalansestøtte består ofte i sletting av gjeld.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Ibid., s. 4-5

<sup>113</sup> Simensen, 2008, i Pharo og Pohle Fraser (red.), vol. 2, s. 160-164

<sup>114</sup> Hirschman, 1968, s. 11-15

<sup>115</sup> Landstudien for Tanzania, oktober 1988, s. 196-200

<sup>116</sup> Bjørn Johannessen, Dag Leraand, Bistandsleksikon, 1997.

URL: <http://bistandsaktuelt.typepad.com/bistandswiki/>

Dette tiåret fikk i tillegg bistanden flere nye felt, der kvinner og miljø ble fremhevet.<sup>117</sup> Bevilgningene til prosjektene hadde i mange tilfeller økt. På tross av iherdig innsats og massive overføringer, ble flere prosjekter faset ut rundt 1990. En del av bakgrunnen for dette var en gradvis økende allmenn misnøye i NORAD, og spesifikke problemer med flere av prosjektene, blant annet i Tacoshili. Det var selvsagt spesifikke årsaker til at et enkelt utviklingsprosjekt gikk dårlig, men der er også mer generelle grunner. Ved flere anledninger mente tanzanianere at det var dårlig samarbeid mellom nordmenn og tanzanianere, der det som oftest gjaldt at nordmenn tok over for mye av ansvaret. Dette skapte en ubalanse da tanzanianerne mente de ikke fikk nok ansvar, som medførte at de ikke fikk god nok opplæring.<sup>118</sup> Samtidig som bevilgningene fra NORAD økte gjennom perioden, ble Tanzania stadig mer avhengig av dem. Spesielt hadde gjeldskrisen en negativ innvirkning på dette problemet. Valg av prosjekter med mye faglig bistand og behov for import av teknisk utstyr, gjorde ikke situasjonen noe bedre.<sup>119</sup> I tillegg kunne det virke som at NORAD lenge hadde et umettelig giverbehov, kombinert med frykt for en kritisk opinion og for å feile.<sup>120</sup>

## 2.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg lagt til grunn en bred bakgrunn for denne oppgaven om Tacoshili-prosjektet og NORADs stedlige representanter. Norsk utviklingshjelp ble grunnlagt som følge av internasjonale trender, samt kald krig og amerikansk sikkerhetspolitikk. I tillegg var norske interesser tilknyttet FN viktige. Tanzania ble tidlig valgt som samarbeidsland, men forut for dette hadde landet selv laget en egen plan for utvikling. Her var president Julius Nyerere arkitekten bak en sosialistisk utviklingsstrategi, som ble manifestert gjennom Arusha-erklæringen. Denne erklæringen hadde en positiv innflytelse på selve valget av Tanzania som mottaker av bistand. Spesielt på grunn av fokuset på selvhjulpenhet, likhetsprinsippet, og befolkningens deltakelse.

Samtidig kan det settes spørsmåltegn ved om Nyerere i praksis var veldig opptatt av disse verdiene. I ettertid er det ikke vanskelig å se at utviklingsstrategien var tydelig preget av en opp-ned tendens der staten bestemte hvordan utviklingen skulle foregå. Befolkningen ble ikke spurt om hva de mente. Da kollektiviseringen ble satt i gang hadde de i mange tilfeller ikke noe de skulle ha sagt. Myndighetene lærte befolkningen hva de mente var deres beste,

---

<sup>117</sup> Landstudien for Tanzania, oktober 1988, s. 196-200

<sup>118</sup> Ruud og Kjerland, 2003, s.88-92

<sup>119</sup> Landstudien for Tanzania, oktober 1988, s. 4-5

<sup>120</sup> Simensen, i Pharo og Pohle Fraser (red.), vol. 2, 2008, s. 175

uten innspill fra dem.<sup>121</sup> Vi ser i tillegg visse likhetstrekk ved NORADs valg av utviklingsprosjekter. Samarbeidslandet hadde selvsagt en viss innvirkning, men prosjektene som ble valgt var basert innen norske næringsfelt. Da NORAD selv manglet kunnskap, ble det antatt at personer fra slike fagfelt i Norge hadde det. Slike sammenhenger mellom bistanden og nasjonale næringer i tilknytting til prosjekter, var i tillegg ikke uvanlig for bistand i de fleste land. Dette ble brukt for å skape popularitet og interesse for bistanden og samarbeidsland i det enkelte land, da bistand på denne tiden var noe forholdsvis nytt innen statens oppgaver.<sup>122</sup>

På begynnelsen av 1971/1972 ble mottakerorientering fastsatt som et grunnprinsipp i St.mld. 29.<sup>123</sup> Samtidig ble det i praksis lagt mer vekt på Norges antatte kompetanse, enn mottakers ønsker og reelle kompetanse.<sup>124</sup> Det var stor tiltro til at det å bidra til å bygge opp større nasjonale institusjoner i u-landene var sentralt for å skape økt utvikling. Tanken var at Norge selv hadde hatt gode erfaringer med en slik strategi, og da måtte det jo fungere i andre land også.<sup>125</sup> Det at to ulike lands utvikling ble likestilt, kan i ettertid virke litt merkelig ettersom det tross alt var store forskjeller mellom det vestlige i-landet Norge og det afrikanske u-landet Tanzania.

Professor i økonomi, William Easterly, skriver om hvordan planleggingsstadiet som del av bistand ofte har hatt større skade enn nytte for utviklingslandene. Planlegging blir her satt opp mot en grasrots-strategi, hvor både giver og mottaker skal gå mer aktivt inn i å søke etter de virkelige problemene.<sup>126</sup> I sin bok *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, refererer Easterly til hans ungarsk-britiske kollega Peter Bauers standpunkt om at bistanden umulig kunne lykkes med en planleggings-strategi. Easterly skriver videre: "The fallacy is to assume that because I have studied and lived in a society that somehow wound up with prosperity and peace, I know enough to plan for the societies to have prosperity and peace."<sup>127</sup>

Det er vanskelig å se hva norske myndigheter ellers skulle ha bygget kunnskapen sin på i den relativt nyetablerte norske utviklingshjelpen, hvis ikke nettopp den kunnskapen og erfaringen de faktisk hadde? Selv om dette var kunnskap basert på norske forhold. Her var det trolig heller et spørsmål om å fornemme sin egen uerfarenhet. NORAD og norske

---

<sup>121</sup> Havnevik, 2010, kapittel 2, i Havnevik og Isinika (red.), s. 39-40

<sup>122</sup> Gran, 1993, s. 28-29

<sup>123</sup> St. mld. 29 (1971-72), s. 10

<sup>124</sup> Kjerland og Ruud, 2003, s. 74

<sup>125</sup> Kjerland og Ruud, 2003, s. 88

<sup>126</sup> William Easterly, 2006, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Oxford University Press, New York, s. 5-6

<sup>127</sup> Easterly, 2006, s. 22

myndigheter endte opp som en del av en opp-ned tendens, hvor det kunne se ut som at deres tanzanianske kollegaer ikke fikk like stor innflytelse. Denne tendensen hadde innvirkning på flere sider ved prosjektene, deriblant den stedlige representantens rolle.

## Kapittel 3 - DEN STEDLIGE REPRESENTANTEN

---

Da NU ble etablert i 1962 var også den internasjonale bistanden i sin tidligste fase. Dette nye utenrikspolitiske feltet var preget av store ambisjoner, og bistanden ble et virkelig sentralt element i norsk politikk da NORAD ble opprettet seks år senere. Frem mot opprettelsen av det nye direktoratet hadde det foregått omfattende utenrikspolitiske diskusjoner om forskjellige deler av utviklingshjelpen – hvordan den skulle struktureres og utøves. At NORAD endte med å bli nettopp et frittstående og utøvende direktorat var et av resultatene. Et annet var at NORAD fikk utstasjonert egne stedlige representanter. Dette hadde ikke vært noen selvfølge, for hvorfor skulle direktoratet ha stedlige representanter? Hva var deres oppgaver, og hvilken rolle hadde de som del av den norske bistandsforvaltningen? Etter over tjue år med stedlige representanter ble det så bestemt at de skulle fjernes, hva var begrunnelsen for dette?

### 3.1 Et grunnleggende problem blir til

Da Indiafondet ble opprettet i 1952, var det ikke klart om utviklingshjelp skulle bli en varig del av norsk utenrikspolitikk. Senere ble fondet innlemmet i den nye organisasjonen da NU ble opprettet i 1962. Det ble tidlig påpekt at NU skulle være en forsøksordning. Bakgrunnen for dette var trolig at myndighetene ønsket å høste erfaringer om hvordan utviklingshjelpen ville fungere som en mer etablert del av norsk utenrikspolitikk. Var bistanden verdt å satse på? Få år før NORAD ble etablert foregikk det flere diskusjoner om den videre utviklingen av NU. Hovedaktørene i disse diskusjonene var representanter fra Finansdepartementet (FIN), UD og NU selv. De to sistnevnte partene ønsket begge å etablere et direktorat. Bistanden hadde blitt sett positivt på i lengre tid, og denne populariteten hadde økt blant både norske politikere og i opinionen forøvrig. Bevilgningene til NU over statsbudsjettet økte gradvis, men dette var først og fremst penger som var øremerket opprettelsen av nye prosjekter. I samme periode var det liten endring i bevilgninger til administrasjonen. Gjennom de seks årene NU eksisterte (1962-1968) ble det stadig spurt etter økt støtte også til administrative stillinger. Begrunnelsen til NU var at mangelen på personell gjorde det vanskelig å få utført oppgaver de hadde ansvar for.<sup>128</sup> FIN var derimot skeptisk til å legge økonomisk til rette for å øke antall ansatte i administrasjonen. I begynnelsen ble dette forklart med at NU tross alt var en midlertidig løsning. Da det ble avgjort at det skulle opprettes et mer permanent bistandsorgan, mente FIN

---

<sup>128</sup> Reithaug, 1994, s. 157-158

at det ville være feil å øke personellet før det nye direktoratet var ferdigstilt. Selve omorganiseringen burde prioriteres, og så fikk man se an behovet deretter. Generalsekretær i NU (og fra 1968 direktør i NORAD), Rudolf K. Andresen, ga ikke uttrykk for en tilsvarende motstand mot å øke staben. Samtidig ønsket han å holde antallet administrativt ansatte på et rimelig nivå. Hva han egentlig mente med dette ble ikke klargjort.<sup>129</sup>

FIN var altså positiv til å øke bevilgninger til bistanden, men ikke til administrasjonen og personene som utarbeidet den. Hvorfor var det en slik motstand mot å skape flere stillinger i administrasjonen i NU/NORAD? Det kan se ut til at dette var et generelt fenomen, i og med at selv Andresen ordla seg mer nøytralt. Frykt for byråkrati kan være et stikkord her. Det var populært å gi til et godt formål, men å gi økt støtte til norske administrativt ansatte i Norge ble ikke nødvendigvis sett i sammenheng med dette gode formålet. Tanken var at pengene skulle gå raskt ut til de fattige, og til dette trengtes det ikke så mye administrasjon hjemme. At utviklingsprosjektene måtte administreres av noen, ble det ikke reflektert over i like stor grad. Det kan virke som om det var en utbredt oppfatning at oppbygging av en administrasjon i Norge ville gå på bekostning av hjelp til de fattige i u-landene. Samtidig som det kan sees på som et sunnhetstegn at det var et bredt ønske om å holde en viss kontroll med administrasjonen, hadde dette en vedvarende negativ effekt på bistanden. Ubalansen i bevilgningene til tiltak og administrasjon, skapte problemer som ville vare lenger enn man på dette tidspunktet kunne ane.<sup>130</sup>

Totalt var antall ansatte i NU på omtrent 40 i 1967/1968. Det ble opprettet fem forskjellige fagutvalg for å rasjonalisere arbeidet i administrasjonen og for styret, og disse skulle fungere som rådgivende part i saker som falt innenfor deres respektive ekspertiseområder. Det var fagutvalg for blant annet utdanning og næringsliv. Saksbehandlere la grunnlag for planlegging, personellbistand og prosjektgjennomføring. Arbeidsmiljøet var lite og nytt, og de ansatte var smurt tynt over arbeidsfjøla. Resultatet av at det ikke ble gitt økte bevilgninger til NUs administrasjon, var hovedsakelig en vedvarende personellmangel. Dette medførte at de ansatte ble overarbeidet, siden det gradvis voksende ansvaret ble en tyngre bær for hver enkelt. Samtidig økte som nevnt bevilgningene til bistandstiltak som de hadde ansvar for å iverksette. Disse bevilgningene skulle brukes, men hvordan og på hva?

Ulike bistandsprosjekter ble satt i gang, og at flere av disse var relativt store og kostnadstunge (blant annet i Tanzania som jeg vil vise senere) var nok ikke tilfeldig. Press om

---

<sup>129</sup> Reithaug, 1994, s. 143-145

<sup>130</sup> Simensen, 2003, s. 124

Reithaug, 1994, s. 169-170

å bruke opp bevilgninger som det var få hender til å forvalte, gjorde det praktisk å planlegge færre store prosjekter enn mange små. Forarbeid og planlegging som ikke var godt nok er problemer som senere skulle få konsekvenser for disse prosjektene. Forklaringen lå igjen i et overarbeidet personell, både i NU og i direktoratets tidlige fase. En annen effekt av å unngå nye ansettelser tidlig var at det var lite personell med erfaring da omorganiseringen var ferdig.

Jarle Simensen skriver at "kunnskapsproblemet var påtrengende"<sup>131</sup>. Hvor skulle denne kunnskapen ha kommet fra? Utviklingshjelpen var et nytt felt. De tidligere kolonimaktene hadde lang erfaring med og kunnskap om de ulike landene, samt kulturelle forhold. Samtidig var denne kunnskapen kontroversiell. For det første ble det sett på som politisk lite klokt å samarbeide med den tidligere koloniadministrasjonen, både med tanke på opinionen hjemme og mottakers nyvunne selvstendighet. Utviklingssamarbeidet gjaldt mellom to suverene stater. Dessuten var utviklingshjelpen bygget på et annet verdigrunnlag. En del bistandsadministratorer mente nok at de heller ikke hadde noe å lære av koloniadministrasjonens erfaringer. Norske myndigheter var ikke alene om å ville danne sine egne erfaringer og sin egen uavhengige kunnskap.<sup>132</sup>

Det var få i Norge som hadde erfaringer med utviklingsarbeid, eller som i det hele tatt hadde vært i den tredje verden. Mange ansettelser ble relativt tilfeldige. Flere hadde politisk bakgrunn og andre hadde en viss faglig bakgrunn, men få hadde vært i de landene de skulle hjelpe. Etter hvert som tiden gikk endret det seg til det bedre. Både NORAD og deres ansatte lærte av erfaringer og gjennom samfunnsvitenskapelige studier. De som var ansatt i denne tidlige perioden hadde en bratt læringskurve og et stort arbeidspress. Verken FIN eller UD hadde forstand til å se at mangel på kunnskap var et betydelig problem. FIN kunne ha lyttet mer til personer i NU som ba om økt personell over lengre tid, samt UD og Rasjonaliseringsdirektoratet som støttet dette.<sup>133</sup> Dessuten kan man spørre seg om hvorfor det ikke ble stilt tilsvarende kritiske spørsmål om de raskt økende bevilgningene til bistandstiltak. Noe av svaret kan ligge i at bistand ble veldig populært utover 1960-tallet. Det var en god sak å støtte politisk både av innenriks- og utenrikspolitiske grunner, samt i internasjonale organisasjoner. Norge ville være den flinkeste gutten i klassen.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Simensen, 2003, s. 121

<sup>132</sup> Ibid., s. 120-122

<sup>133</sup> Reithaug, 1994 s. 170

<sup>134</sup> Simensen, 2003, s. 120-122



### 3.2 Hvilken rolle?

I forhold til andre deler av statsforvaltningen var UD spesiell fordi store deler av virksomheten befant seg utenlands, i ambassader og konsulater. Utviklingshjelpen innebar også arbeid utenfor landegrensene.<sup>135</sup> Mot slutten av 1960-tallet vokste engasjementet for Øst-Afrika, blant annet ble det satt i gang planlegging av flere store prosjekter i Tanzania. Ettersom dette engasjementet medførte en økning av personell i de østafrikanske landene, var det behov for å iverksette en mer omfattende kontroll av virksomheten. Hittil hadde ambassaden hatt ansvaret for dette. NUs administrasjon i Oslo var viktig, men kunne bokstavelig talt ikke holde øye med alt som skjedde i utviklingen av prosjektene. I NU følte man selv det var en svakhet at man ikke fikk en mer direkte kontroll. Reithaug skriver:

I januar 1966 dro kontorsjef Eskild Jensen på tjenestereise til Øst-Afrika. I løpet av denne reisen kom han til at behovet for en fast representant i Nairobi begynte å bli påtrengende. Etter hjemkomsten satte han i gang arbeidet for å få klarlagt hvilke oppgaver en slik representant skulle ha.

Jensen var nok ikke den første som så et slikt behov, men han var den personen som virkelig satte hjulene i gang. Andresen var med på å utforme forslag som ble lagt frem i styremøter. Det var flere årsaker til at NU ønsket seg en lokal stedfortreder, og den mest sentrale var å forbedre samarbeidet mellom mottakerlandet og NU. Tanken var at vedkommende skulle få et overordnet ansvar for den norske bistanden i regionen. Dette ansvaret gjaldt forhandlinger og annen kommunikasjon direkte med mottaker, økonomiske overføringer, og å ha en generell oversikt over prosjektene. Ved å opparbeide seg et slikt overordnet perspektiv, mente blant annet Andresen at den stedlige representanten ville få en oversikt som kunne gi innsikt i mer generelle problemer som kunne oppstå etterhvert som tiden gikk. Den største oppgaven ville komme til å bli rapportering til NORADs hovedkontor i Oslo, kontakt med de ulike konsulentselskaper og eksperter ved prosjektene, ledelsen ved prosjektene, samt myndighetene i de østafrikanske landene. Slik ville den stedlige representanten få en sentral rolle som mellommann.<sup>136</sup>

Det var viktig for NU/NORAD å få dette innblikket i prosjektenes tilstand for å kunne ha større innvirkning på den viktige planleggingsfasen, samt hvilke veivalg som burde tas senere i prosessen. I tillegg kunne dette være god lærdom for planlegging av fremtidige prosjekter. Hvis NU kun skulle få informasjon om prosjektene fra de norske prosjektmedarbeiderne som arbeidet lokalt, var de redd for at disse personene skulle bli for

---

<sup>135</sup> Simensen, 2003, s. 121

<sup>136</sup> Reithaug, 1994, s. 171-174

knyttet til prosjektet og at de dermed ikke ville se klart hva som foregikk. Dessuten fryktet NU at medarbeiderne også ville ha en del interesser i prosjektene, og dermed kunne finne på å underrapportere for å unngå økonomiske kutt og kritikk.<sup>137</sup> Det første forslaget om å opprette en stilling som en stedlig representant for NU, skjedde på et styremøte i 1966.<sup>138</sup> En avgjørelse om forslaget ble utsatt, og det skulle vise seg å bli omjustert og presentert i flere styremøter før det ble tatt en beslutning.

En sentral årsak til utsettelse og endringer, var at UD var skeptisk til forslaget. Departementet ville ha utenriksstasjonene for seg selv, og var imot at NU skulle ta fra dem deres arbeidsoppgaver. Oppgavene som var tiltenkt de stedlige representantene var nemlig oppgaver som UD til da hadde hatt ansvar for. Det var uvisshet om ansvarsfordelingen mellom NU og UD, i tillegg til at NU tross alt var midlertidig. Hvordan ville forholdet bli med en permanent løsning?<sup>139</sup>

I løpet av den pågående diskusjonen om stillingsbeskrivelsen, kom Andresen frem til at representanten burde være en spesialutsending underlagt ambassaden på stedet. Dette ville blidgjøre UD, siden stillingen da ikke ble for uavhengig. Dessuten mente NU at dette hadde en rekke praktiske fordeler. Den ansatte ved ambassaden med dette som ansvarsfelt, kunne enkelt instruere den nye stedlige representanten i en overgangsfase. Andresen mente selv at representanten helt klart ville være bedre skikket til dette arbeidet, siden han ville ha en bedre kunnskap om bistand. Om dette stemte var usikkert, i hvert fall i den tidlige fasen med stedlige representanter. At mottakerlandets myndigheter kunne kommunisere direkte med en som kun hadde fokus på bistanden, ville være en fordel siden dette ville forenkle flere sider ved samarbeidet, mente NU. I tillegg ville planen om å samkjøre en representasjon med ambassaden, skape mindre kontorutgifter. Å holde administrasjonsutgiftene lave var et gjennomgående tema, og et mål som de fleste støttet.<sup>140</sup> Etter hvert ble både ambassaden i Nairobi og UD mer positive. En viktig årsak til at departementet endret mening, var den nye arbeidsfordeling. Den ga mindre papirarbeid for ambassaden som allerede hadde nok av arbeidsoppgaver.

Dermed tidlig i 1968 hadde partene endelig kommet frem til en viss enighet om at det skulle opprettes en stilling for en NU-representant ved ambassader i Øst-Afrika. Men det var fortsatt noen avklaringer igjen før NU og UD kunne ta en endelig beslutning. For hvor selvstendig skulle egentlig representanten være? Departementet ville igjen ha en viss kontroll

---

<sup>137</sup> Ibid., s. 187-188

<sup>138</sup> Ibid., s. 173

<sup>139</sup> Ibid., s. 180

<sup>140</sup> Ibid., s. 177

over sin lillebror NU. Generalsekretær Andresen ville at ambassadøren skulle være formelt overordnet, men at den stedlige representanten skulle være selvstendig og uavhengig i sitt arbeid med å løse viktige saker. Med dette kom de to partene frem til en løsning. Likevel kan det virke som om fokuset var mer rettet mot å finne en balanse i styrkeforholdet dem imellom, enn å tydeliggjøre den stedlige representantens rolle i systemet. På samme tid var det avgjørende å få avklart representantens rolle for å finne denne balansen.<sup>141</sup>

Det ble inngått forlik hvor begge parter nådde frem med noen av sine krav. Et forslag til prinsippvedtak ble lagt frem i slutten av januar 1968, hvor behovet for å opprette stillingen ble understreket. Deretter ble kostnadsrammene diskutert. NORAD ble som nevnt opprettet i desember samme år, og fikk dermed sine stedlige representanter. UD ville kunne holde et øye med representanten via sin ambassadør. På tross av at representanten formelt fikk relativt tydelige arbeidsoppgaver, kom han til å få en byråkratisk dobbeltrolle mellom sine to overordnede - NORAD og UD. Dette dobbeltspillet skapte mye papirarbeid. Gjennom forhandlingene dem imellom var det tydelig at begge parter ønsket å skape et tydeligere skille for å klargjøre arbeidsoppgaver innen utviklingshjelpen, noe som kunne ha en positiv virkning på effektiviteten. Dessuten ønsket NORAD mer selvstendighet og myndighet over sitt ansvarsområde, samtidig som departementet etter hvert så at det ville være positivt for dem å få redusert noe av arbeidsmengden. Likevel er det usikkert om dette skillet faktisk var mulig å skape. Om de strebet mot en umulighet er uvisst. Det var kanskje enklere å tydeliggjøre dette skillet hjemme, enn det var å gjøre det ved utestasjonene. For de som var ansatt ved utestasjonene ville det uansett være oppgaver som gikk på tvers av deres formelle plikter. I slike tilfeller var de nødt til å samarbeide.

I forhandlingene ønsket som nevnt både UD og NORAD å klargjøre skillet for ansvaret for hver av partene, men dette ble ikke løst. Årsaken kan ha vært at det ble antatt at det ville løse seg selv etter hvert, eller kanskje det ikke lenger ble sett på som like viktig.<sup>142</sup> Det viktigste var at det skulle opprettes stillinger som NORADs stedlige representanter i Øst-Afrika.

### **3.3 En stedlig representant i Dar es Salaam**

I og med at det ikke ble opprettet en ambassade i Dar es Salaam før i 1974, måtte NORADs stedlige representant arbeide uavhengig av dette frem til da.<sup>143</sup> Den ambassadøren som var

---

<sup>141</sup> Ibid., s. 185-186

<sup>142</sup> Ibid., s. 189-196

<sup>143</sup> <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/4601/desentralisert/2521>

ansvarlig for den østafrikanske regionen på dette tidspunktet var Sverre J. Gjellum, og han befant seg i Kenyas hovedstad Nairobi. Her var han ambassadør fra 1969 og frem til 1971. I perioden frem til 1974 ble ambassadesekretæren i Nairobi, Geir Grung, en midlertidig løsning.<sup>144</sup> Den første stedlige representanten i Tanzania var Jon Aase. Han begynte i stillingen allerede 27. november 1968, og fratrådte ved årsskiftet 1970/1971. Denne perioden var preget av en planleggingsfase for flere store prosjekter, som i praksis ikke var blitt satt ordentlig i gang enda. Hans etterfølger Olav Myklebust fikk med seg den faktiske oppstarten til Tacoshili, samt flere andre prosjekter.<sup>145</sup> I mitt intervju med tidligere stedlig representant Finn M. Frantzen, fortalte han at han først var assisterende stedlig representant i Kenya og Uganda fra 1971 før han kom til Tanzania i 1973. Før han fikk forespørsel om å dra til Kenya hadde han opprinnelig søkt på stilling som stedlig representant i Zambia, men fikk isteden tilbud om å reise til Kenya. Årsaken til at han hadde søkt på stillingen, var et tilfeldig møte med NORADs direktør Andresen i Haugesund i 1970. De deltok begge på en konferanse og kom i prat over en kopp kaffe. Direktøren hadde oppfordret han til å søke, da det kom frem at Frantzen hadde arbeidet i Brasil i to år. Finn M. Frantzen er utdannet marinbiolog og jobbet på denne tiden som rektor ved en realskole i Haugesund, og hadde ikke arbeidet i NORAD før. At han ble oppfordret til å søke på bakgrunn av at han hadde arbeidet i Brasil, sier noe om den mangelen det må ha vært på folk med erfaring fra utviklingsland.

Det ble et kortvarig opphold i Uganda, da norske myndigheter trakk seg ut av landet etter Idi Amins militærkupp. Dermed ble Frantzen sendt videre til Tanzania, og var assisterende stedlig representant under stedlig representant Olav Myklebust (1932-2011). Både Myklebust og Magne Lerheim hadde politisk bakgrunn fra Venstre, samt vært ledere av partiets ungdomsparti tidlig på 1960-tallet. Olav Myklebust hadde vært utplassert i Tanzania siden 1971, og ble kort tid etter sitt utenlandsopphold leder av Personellkontoret i NORAD. I tillegg hadde han to nye opphold som stedlig representant i Dar es Salaam i periodene 1979-1981 og 1986-1988. Frantzen var stedlig representant fra 1973 til 1976 og fungerte samtidig som norsk konsul, til ambassaden ble opprettet i 1974. Til da hadde NORADs utsendte hatt egne kontorlokaler og egen kontorfullmektig, men etter 1974 fikk de kontorer i den nye ambassadebygningen. Med dette skjedde det naturlig nok en overlapping, hvor det blant annet ble lite hensiktsmessig at det skulle være to kontorfullmektiger. Frantzen ble selv titulert som ambassaderåd i diplomatisk sammenheng. Han mente at dette var mest en formell tittel, og at

---

<sup>144</sup> Brit Sandviken, rådgiver i Personal og administrasjonsavdelingen i NORAD, e-post, 18.10.2012

<sup>145</sup> Christopher Bengtsen, førstekonsulent, Personal- og administrasjonsavdelingen, NORAD, kontakt via e-post, 6-13. mai 2013.

han ikke gjorde mye arbeid for ambassaden. Dette tyder på at det var et godt samarbeid mellom NORAD og UD ved utenriksstasjonen, noe som ikke er overraskende. Samarbeide var spesielt viktig i den tidligste fasen, da NORAD var nytt og det fantes lite eller ingen erfaring blant de stedlige representantene. De måtte i stor grad lære på egen hånd, selv om de kunne hente noe kunnskap og erfaring hos personalet ved ambassaden. Diplomatenes erfaringer ville selvsagt være nyttige i samhandlingen med mottakerlandets administrasjon, men mange av NORADs oppgaver ville selvsagt være ukjent mark også for ambassadens personale. I tilfellet Tanzania var NORADs representanter utplassert før UD, noe som mest sannsynlig gjorde samarbeid viktigere for begge parter.<sup>146</sup>

Etter Frantzen var Vidkun Isaksen stedlig representant i Tanzania i perioden 1976-1978. Han var i tillegg stedlig representant i India tidlig på 1980-tallet. 1983 ble daværende stedlig representant Magne Lerheim (1929-1994) erstattet av Gunnar Føreland. Han hadde stillingen frem til 1986, og igjen i perioden 1989-1991. Gunnar Føreland er utdannet innen sosialpsykologi, og hadde arbeidet i NORADs hjemme-administrasjon fra 1972 til begynnelsen av 1980-tallet. Denne administrative erfaringen var bakgrunnen for at han søkte seg til Dar es Salaam. Ti år etter at Frantzen hadde besatt den samme stillingen, var de erfaringsmessige forholdene blant de ansatte naturlig nok bedret. Noe som derimot ikke var endret var at den stedlige representanten fortsatt hadde en diplomatisk status, og Føreland hadde diplomatpass. Dette ble gitt av rent praktiske grunner tilknyttet spørsmål om posisjon i forhandlinger og sikkerhet, ikke for at representanten skulle arbeide aktivt for ambassadøren/UD.<sup>147</sup>

I Førelands første periode som representant, ble departementet for utviklingshjelp (DUH) opprettet. I 1984 ble NORAD innlemmet i det nye departementet sammen med UDs bistandsrelaterte avdelinger frem til 1990. I denne perioden hadde NORAD en dobbeltstilling innad i DUH. Da avviklingen var et faktum ble NORAD først fristilt fra DUH, og deretter ble begge innlemmet i UD. I 1990 var NORAD igjen et frittstående direktorat under UD<sup>148</sup>. Det virker ikke som om DUH-perioden hadde noen større innvirkning på arbeidet ved utenriksstasjonene, bortsett fra at det ble noe mer papirarbeid på grunn av omorganiseringen. I Dar es Salaam gikk samarbeidet med de UD-ansatte som normalt.<sup>149</sup> Gunnar Førelands andre periode som stedlig representant fra 1988 til 1992, var også den siste perioden hvor noen besatt denne stillingen i Tanzania.

---

<sup>146</sup> Intervju med Finn M. Frantzen, 24.10.2012.

<sup>147</sup> Intervju med Gunnar Føreland, 24.10.2012.

<sup>148</sup> DUH ble opprettet i 1984, og ble nedlagt 31.12.1989.

<sup>149</sup> <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/>

Både Frantzen og Føreland mente å huske at det ikke var mye kontakt med tanzanianere i private sammenhenger, utenom jobb. De tanzanianere man hadde mer regelmessig kontakt med var personer som var representanter for staten og regjeringen, samt lokale ledere. Det var mange som drev bistand i Tanzania, noe som skapte et stort bistandsmiljø, samt en stor diplomatisk krets. Det var ulike sosiale jobb-arrangementer hvor man møttes. Gunnar Føreland påpekte at NORADs prosjekter i Tanzania var del av Norges største bistandsprogram på den tiden han var utplassert. Noe som medførte at det også var en stor representasjon fra NORAD, trolig den største Norge hadde på den tiden mente Føreland. Nordmennene som arbeidet ved ambassaden bodde som regel i nærheten av hverandre. NORAD eide og leide hus der representantene og andre ansatte bodde. Det var vanlig at den stedlige representanten hadde tjenestebil med sjåfør, sikkerhetsvakt og et par ansatte til renhold og matlaging. Disse ansatte var lokale tanzanianere. Nordmennene hadde med seg ektefeller og barn, og privat omgikk man mest andre nordmenn. Det er forståelig at nordmennene omgikk folk man hadde mer til felles med, og jeg vil tro at dette var med på å skape et tett norsk miljø i Dar es Salaam. Dessuten hadde trolig nordmennene behov for å ha noe avstand fra et stressende og fremmed arbeidsmiljø. De som reiste ut, dro først og fremst for å utføre en jobb.

Ute i distriktene hvor prosjektene faktisk fant sted, var det ikke slike tilstander. Nordmennene som var utplassert her måtte i mye større grad oppleve kulturforskjellene i arbeidssammenheng. Som med alle andre folkegrupper var det store forskjeller blant tanzanianerne. Det var ulike etniske grupper, fattig og rik, bonde og byråkrat. De som representerte myndighetene i Tanzania, var som regel de som forhandlet med den stedlige representanten. Dette var personer som tilsvarte det øvre samfunnssjiktet i landet. Forholdene ute i distriktene hvor prosjektene som oftest fant sted var helt annerledes enn i Dar es Salaam.<sup>150</sup> Dette kunne være vanskelig å sette seg inn i for en stedlig representant som arbeidet med nordmenn på ambassaden, samt omgikk dem og den øvrige bistandskretsen på fritiden. Representantene snakket som regel norsk eller engelsk på jobb, mens det var vanligere å snakke swahili i distriktene.

Mangel på kulturell erfaring kunne skape misforståelser og problemer. Det kunne også skape et økt skille mellom de to nasjonalitetene. Da "oss" og "dem" skulle samarbeide, kunne det bli til at nordmennene mente de måtte ta ansvar og "ordne opp". Samtidig var det nordmennene og NORAD som var giver og styrte pengesekken, noe som kunne gjøre det

---

<sup>150</sup> Intervju med Føreland og Frantzen, 24.10.2012

vanskelig for tanzanianerne å ta styringen på tross av at det var de som formelt sett hadde hovedansvaret. Et viktig element når jeg ser på forholdet mellom de stedlige representantene og bistandsprosjektet Tacoshili, er altså nordmennenes forutsetninger for å kunne sette seg inn i de ulike aspektene ved et bistandsprosjekt. På den ene siden gjaldt dette den enkelte persons utdanning og arbeidserfaringer, og på den annen side var de miljøbetingede forutsetningene. Var forholdene i Dar es Salaam lagt til rette for en bredere kontakt? Dessuten var kultur et annet element som ville ha innvirkning på utviklingssamarbeid. I tillegg var den stedlige representanten en del av NORAD, og direktoratet som organisasjon sin måte å tenke bistand på. Dette var preget av internasjonale bistandstrender og egen samtid. Alt dette ville ha innvirkning på hvordan den stedlige representanten utviklet seg og arbeidet.

Rolv Bjelland var ansatt av NORAD og fikk jobben som Finance Controller i det avsidesliggende Rukwa-distriktet i Tanzania på tidlig 1990-tall. Hans beskrivelse av hvordan det var å jobbe i et fremmed land kan sees i sammenheng med visse sider av den stedlige representantens virke. Det gir også et bilde av forskjellene mellom å være NORAD-ansatt i Dar es Salaam i forhold til å jobbe direkte med prosjektene.

Det var uvant å arbeide i en helt annen kultur, hvor det var så mye jeg ikke hadde forutsetning for å forstå. Et særtrekk ved jobben var at det var vanskelig å komme til bunns i ting i samme grad som i Norge. Når det er uoverensstemmelser i kontorsammenheng i Norge, kan man kalle inn de berørte partene og få avklart hva situasjonen dreier seg om. I Tanzania spriket forklaringene til de berørte i mye større grad. Stammetilhørighet og trolldom var også faktorer som alltid var aktuelle.<sup>151</sup>

Den stedlige representanten hadde flere arbeidsoppgaver, og var den som hadde ansvaret for hele NORADs delegasjon i Dar es Salaam. Han hadde ansvar for å delegere oppgaver tilknyttet de ulike prosjektene til saksbehandlere, samt holde oppsyn og gi oppfølging til sine underordnede. Ellers bestod personellforvaltningen i å bistå annet norsk personell som blant annet fredskorpsdeltagere, og konsulenter. Det kom ofte delegasjoner av ulikt slag fra NORAD, som den stedlige representanten hadde ansvar for under oppholdet deres. Representanten eller andre fra staben var med når delegasjonene skulle kjøres til prosjektene, samt at de deltok i møter mellom delegasjonen og representanter for tanzanianske myndigheter. I slike settinger fungerte representanten som en mellommann, noe som innebar at han måtte ha gode forhandlingsevner. Dessuten var en generell kulturell forståelse sentral her, spesielt når det gjaldt det tanzanianske politiske og administrative systemet. Det er viktig

---

<sup>151</sup> Rolv Bjelland, 2009, *Bistand og ville veier – inntrykk og opplevelser fra en bistandsarbeider i Afrika*, Kolofon forlag, Oslo, 2009, s. 19

å påpeke at denne kulturelle forståelsen var noe som gikk begge veier. Kulturell forståelse var viktig for å danne et godt samarbeid, tanzanianerne måtte forstå nordmennene og omvendt. Likevel var denne kulturelle forståelsen kanskje særlig viktig for nordmennene, siden prosjektet fant sted i Tanzania og at det var i denne kulturelle konteksten de skulle arbeide.

Prosjektforvaltningen bestod generelt sett i å ha oversikt over den totale bistandsinnsatsen i Tanzania. Den stedlige representanten måtte tenke strategisk og løsningsorientert når han utarbeidet forslag til landprogram og tilrettela for forskjellige samarbeidstiltak. Han gjorde økonomiske vurderinger tilknyttet prosjektene og skrev evalueringsrapporter. I tillegg var kanskje hans viktigste oppgave å være et informasjonssenter for de ulike partene som deltok i prosjektene.<sup>152</sup> Gjennom intervjuer med Føreland og Frantzen, er mitt inntrykk at den stedlige representantens oppgaver bestod av å informere om endringer og tiltak, samtidig som han på sett og vis meglet og kom med løsningsforslag hvis det oppstod uenigheter. Han var også en representant for NORADs syn, og hadde liten mulighet til å ta beslutninger uten en form for autorisasjon fra NORAD i Oslo. Føreland mente dette kunne være problematisk. NORAD hadde sine interesser, og dertil meninger om hvordan prosjektet skulle bli vellykket. De stedlige representantene formidlet NORADs interesser, ønsker og krav, samt var direktoratets "øyne" i Tanzania.

På samme tid som at denne koordinasjonsrollen var et strategisk knutepunkt med mulighet til å se svakheter raskere enn andre, var altså myndigheten hans begrenset. Dette gikk delvis imot prinsippet om representanten som en kreativ problemløser, da han i realiteten uansett måtte henvende seg til NORAD Oslo for å få instruks. Likevel hadde nok representanten en viss innvirkning på prosjektledelsen hjemme i Oslo, gjennom sin løpende rapportering om prosjektene. På tross av at representasjonen ifølge Frantzen og Føreland gjennomsnittlig bestod av 50 personer, var arbeidspresset stort. Dette kan ha bidratt til at det til tider var vanskelig å få presset frem endringsforslag for prosjektene. Som nevnt var det ansatte som var underordnet representanten som hadde det direkte ansvaret for hvert enkelt prosjekt, mens representanten hadde et mer overordnet ansvar hvor han blant annet ble informert av disse. Rapporteringen og kommunikasjon mellom aktører var spesielt tidkrevende siden det var så mange instanser å forholde seg til. Hvem skulle kontaktes, og hvor skulle det sendes?

---

<sup>152</sup> NORAD tilsetting/innstilling til ansettelse av stedlig representant i Tanzania, for årene 1970, 1973, 1978, 1983, 1988, 1991. Her inngår stillingsbeskrivelser.



Ulike fagavdelinger, etater og departementer skulle kontaktes og motta rapporter og annen informasjon. Det skulle også konsulenter, eksperter, tanzanianere som var under opplæring i Norge og den lokale ledelsen ved prosjektene. Noen ganger hadde representanten eller en av saksbehandlerne en kommentar på dokumenter som ble sendt fra en part til en annen, noen ganger ikke. Tanzania var en relativt ny stat og manglet erfaring og kompetanse på visse områder, noe som for øvrig på mange måter var tilsvarende for NORAD og den stedlige representant. Tanzania samarbeidet med et stort antall land om prosjekter og bistand, og måtte forholde seg til mange ulike givere. Samtidig hadde tanzanianske myndigheter lite ressurser og en lite utarbeidet forvaltningsadministrasjon som skulle ta imot all bistanden. Saksbehandlingen til tanzanianske myndigheter var svært langtekkelig, og det tok som regel flere måneder å få en enkel søknad behandlet.<sup>153</sup>

### **3.4 Representanten fases ut**

Mot slutten av 1980-tallet begynte NORAD og deres bistandsarbeidere i ulike land å innse at det var noe som ikke fungerte med hvordan bistanden ble drevet på. Siden opprettelsen av NORAD i 1968, hadde direktoratet stadig beveget seg fremover mot målet om en best mulig utviklingshjelp. Flere omorganiseringer og endringer hadde skjedd underveis. Likevel var det flere prosjekter, blant annet Tacoshili, som ikke hadde svart til forventingene. Per Øyvind Grimstad ble direktør i NORAD i 1988, og var en sentral drivkraft bak de større endringene som skulle følge utover 1990-tallet. Han gikk offentlig ut og kritiserte bistanden, samt at han påpekte at det var et stort behov for reformer. Grimstads utspill var spesielt viktige for den norske debatten, men det var samtidig en internasjonal vind som blåste i en ny retning for bistanden generelt sett.

Neoliberalistisk utviklingsteori hadde fått noe innflytelse på bistanden i løpet av 1980-tallet, med blant annet strukturtilpasning og et økt fokus på kondisjonalitet. Grimstad var ingen neoliberalist, men han pekte på det han mente var "det virkelige mottakeransvaret". Denne betegnelsen skulle fungere som en pekepinn mot at mottaker tidligere ikke egentlig hadde blitt ansvarliggjort. Fra slutten av 1980-tallet og utover det neste tiåret kom det flere kritiske rapporter som krevde endring av bistanden. Endringene ble iverksatt fra 1990, og hele NORADs administrasjonskart ble omorganisert.

Det var et ønske om å styrke ansvaret hos utestasjonene, og at disse skulle få en styrket posisjon i direktoratets arbeid. NORAD skulle endre sin rolle i bistandssammenheng,

---

<sup>153</sup> Intervjuer med Føreland og Frantzen, 24.10.2012.

og målet var å legge om fokus til en vurderings -og kontrollfunksjon. Ansvar for planlegging og gjennomføring skulle reduseres. Dette var et resultat av Grimstads nye mottakeransvar, hvor mottaker selv skulle ta mer av ansvaret. Med disse endringene fikk den stedlige representanten økt ansvar og myndighet til sine oppgaver, men han fikk samtidig mer arbeid. Arbeidspresset veide allerede tungt.<sup>154</sup> Gunnar Føreland mener at det var positivt at den stedlige representanten fikk delegert mer myndighet utover 1990-tallet. Det gjorde det lettere å håndtere ulike situasjoner når man selv kunne ta raskere beslutninger. Før denne endringen skjedde måtte den stedlige representanten i større grad forholde seg til NORAD Oslo, og kunne i mindre grad ta egne beslutninger.<sup>155</sup>

Etter i overkant av tjue år med stedlige representanter, ble det likevel bestemt at denne ordningen ikke var en effektiv løsning for forvaltningen av den norske bistanden. Fra beslutningen ble tatt i 1990, bestemte UD i samråd med NORAD at det var mest praktisk at representantene skulle fases ut over tid.<sup>156</sup> Årsaken til dette var at de ulike stedlige representantene hadde kontrakter som var ferdige på ulikt tidspunkt. Vedkommende arbeidet dermed ut kontraktperioden, men ble ikke erstattet av en ny representant. På dette tidspunktet skulle ambassadøren på stedet ta over. I noen land fantes det kun en representasjon fra NORAD. Dette var typisk sett land hvor bistandsarbeidet var eneste grunnlag for at det i det hele tatt var en politisk forbindelse. I disse landene ble det etablert nye ambassader som tok over ansvaret når de NORAD-ansatte trakk seg ut.<sup>157</sup>

I løpet av 1990-tallet ble samarbeidet mellom NORAD og UD stadig tettere, og at endringen ved utestasjonene ble vedtatt var et klart eksempel på dette. NORADs ansatte ved utestasjonene var ikke overraskende noe skeptisk til disse planene, men ble beroliget da resultatene av den første overgangen (som fant sted i Namibia) var positive.<sup>158</sup> Det var flere grunner til at utfasingen ble satt i gang. For det første var det behov for å skape en mer helhetlig og mer effektiv bistand, samt en forbedring av forholdet til utviklingslandene. Bistanden ble tettere bundet opp mot utenrikspolitikken.<sup>159</sup> Departementet tok dermed over ansvaret for gjennomføring og oppnåelse av resultater. Fra midten av 1990-tallet var utfasingen av stedlige representanter ved utestasjonene over.<sup>160</sup> Det som da var ambassader med hovedsakelig bistandsrelaterte oppgaver ble kalt NORAD-ambassader, siden NORAD

---

<sup>154</sup> Liland og Kjerland, 2003, s. 131-136

<sup>155</sup> Intervju med Føreland, 24.10.2012.

<sup>156</sup> Liland og Kjerland, 2003, s. 93

<sup>157</sup> Intervju med Wahlstrøm, 29.10.2012.

<sup>158</sup> Liland og Kjerland, 2003, s. 93-94

<sup>159</sup> I DIFI rapport 2008, "Organisasjonsendringer i staten 1992-2007", s.3

URL: <http://www.difi.no/hoved.aspx?m=43073&amid=1928145>, s. 14

<sup>160</sup> Intervju med Wahlstrøm, 29.10.2012.

fortsatte å ha forvaltningsansvaret for disse frem til den større omorganiseringen av NORAD i 2003/2004. Deretter tok UD over ansvaret for alle ambassader.<sup>161</sup> Da Arild Eik ble ambassadør i Dar es Salaam i 1992<sup>162</sup>, tok han over ansvaret for bistandsrelaterte oppgaver. Det var ikke lenger noen stedlig representant i Tanzania. Samtidig med denne utfasingen av stedlige representanter, ble flere utviklingsprosjekter i Tanzania avsluttet. Et av disse var Tacoshili-prosjektet.<sup>163</sup>

### 3.5 Oppsummering

Fra NU ble opprettet i 1962 ble det diskutert mellom UD, FIN og NU selv, om hvordan utviklingshjelpen skulle utformes. Men hva innebar det egentlig å drive utviklingshjelp? Med unntak av personer tilknyttet Kerala-prosjektet, var det få i Norge som visste svaret på det spørsmålet på 1960-tallet. Opprettelsen av en ordning hvor NORAD skulle ha egne stedlige representanter ved utestasjonene, var på mange måter et resultat av at NORAD krevde sin rett og understreket deres betydning som del av norsk statsforvaltning. Samtidig var det påvirket av at bistand i seg selv på denne tiden ble populært i opinionen og blant politikere, samt at det var en sterk idealisme og optimisme. Internasjonale trender spilte også en rolle her. Det er viktig å huske at det var en helt annen tid for norsk bistand i oppstartsfasen, og at det som det var behov for den gang kan virke unødvendig i dag. De stedlige representantene og deres representasjoner bidro innenfor sine arbeidsrammer, uavhengig av om det var forvaltningsmessig effektivt.

For å forstå den stedlige representantens rolle mener jeg det er spesielt viktig å se på perioden da ordningen ble opprettet. I tiden fra NU ble dannet i 1962 og ti år fremover var en periode som skulle vise seg og å ha stor innvirkning på den norske utviklingshjelpen fremover, og kanskje spesielt frem til 1990-tallets begynnende omorganisering. På denne tiden ble prinsipper om hvordan bistanden skulle formes og utøves etablert. Etableringen av stedlige representanter og flere større utviklingsprosjekter, var nettopp et resultat av NORADs økte selvstendighet og utvidede ansvarsområde. Stort arbeidspress, underbemanning, samt et press om å bruke opp bevilgningene som var øremerket bistandstiltak preget flere sider ved direktoratets arbeid. Dessuten spilte også slike elementer direkte inn på avgjørelsen om å sette i gang et kystfartsprosjekt i Tanzania.

---

<sup>161</sup> Forvaltningsdatabasen på nett.

URL: <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/>

<sup>162</sup> Christopher Bengtsen, førstekonsulent, Personal- og administrasjonsavdelingen, NORAD, kontakt via e-post, 6-13. mai 2013.

<sup>163</sup> Liland og Kjerland, 2003, s. 142-143

Idet avgjørelsen om å opprette stedlige representanter ble tatt, ble det ikke gjort en ordentlig avklaring av representantens rolle. I praksis var det ikke et tydelig skille mellom hans rolle som bistandsarbeider og diplomat ved ambassaden. Dette var noe UD og NORAD hadde vært klar over, men som de mente ville avklare seg selv over tid. På hvilket grunnlag de tok denne beslutningen er uvisst. Da man lot byråkratiet ved utestasjonene ordne opp selv, endte det derimot med å ta en helt annen retning. Istedenfor å skape et tydeligere skille, endte det med at representanten fikk en enda mer utydelig rolle enn den som formelt var skrevet på papiret. Det kunne nesten se ut som om at det var to ambassadører.

Et annet spørsmål som kan stilles om den stedlige representantens rolle er hva som egentlig var forventningene til hans rolle? I tillegg til å være en slags mellommann, skulle han bidra til å varsle om mulige problemer og bidra med løsninger. Representanten hadde et stort arbeidspress og hadde knapt tid til sine daglige oppgaver. Mangel på erfaring fra bistandsarbeid, faglig kunnskap og kulturell forståelse kunne ha innvirkning på flere aspekter ved deres rolle i Tanzania. Dessuten hadde han liten myndighet til å ta beslutninger på egen hånd, og skulle være lojal mot NORAD Oslo. Det var flere eksempler på at den stedlige representanten varslet om problemer, men hva som ble gjort var til syvende og sist opp til de som satt i Oslo. Den stedlige representanten gjorde i stor grad det han fikk beskjed om. Og hva ellers skulle han gjort? Kort sagt kan det se ut som om at forventningene som ble stilt var urealistiske.

## Kapittel 4 - PROSJEKTET

---

The development project is a special kind of investment. The term connotes purposefulness, some minimum size, a specific location, the introduction of something qualitatively new, and the expectation that a sequence of further development moves will be set in motion.<sup>164</sup>

Dette kapittelet består i en narrativ gjennomgang av hele Tacoshili-prosjektet (1969-1990). Det er en god del lenger enn de øvrige kapitlene, og dette skyldes at det omfatter et tidsrom på drøye tjue år. På tross av lengden har jeg valgt ikke å dele kapitlet inn i deler, for å beholde et helhetlig bilde av prosjektet. Problemer som oppstod i prosjektets tidlige fase, gikk igjen gjennom hele perioden. Disse drøftes underveis. Visse steder vil jeg gå noe frem og tilbake i tid, ettersom det passer med tematikken. Det er mange elementer i prosjektet, som er viktige å få med for å forstå prosjektets gang og dets premisser. Jeg vil fokusere mest på det mellomstatlige samarbeidet på byråkratplan, hvor den stedlige representanten hadde en tydelig rolle.

Tacoshili-prosjektet hadde en komplisert ansvarsfordeling. Samtidig var det sjelden det oppstod synlige konflikter mellom partene. Konflikter fant sted i kulissene snarere enn for åpen scene. Over drøye tjue år hadde partene ulike erfaringer med samarbeidet. Nye elementer og tilpasning, utviklet seg over tid og var påvirket av aktørene og deres motiver. Den stedlige representanten representerte NORADs interesser, og var samtidig en mellommann mellom NORAD og tanzanianske myndigheter. I kapittelet vil jeg beskrive og analysere rollefordelingen tilknyttet utviklingsprosjektet, og særlig vise til tilfeller hvor den stedlige representantens rolle var fremtredende. Var hans tilstedeværelse et uunnværlig element, et kompliserende ledd – eller kanskje begge deler?

Da prosjektet ble satt i gang fikk NORAD ansvar for å støtte prosjektet med faglig og finansiell støtte på flere plan. Blant direktoratets ansvarsområder var konsulenter og opplæring. Tanzania hadde opprinnelig ansvar for vedlikehold og havnetjenester, mens selve driften var noe både og.<sup>165</sup> Selskapet var eid av tanzanianske myndigheter, og ble inkorporert som et heleid datterselskap i National Transport Corporation (NTC) i mai 1971. Tacoshili var halvstatlig, da NTC igjen lå innunder Ministry of Communication and Transport (MOT).

Hovedaktørene i prosjektet på norsk side var NORADs administrasjon i Oslo, den stedlige representanten og hans stab (representasjonen) i Dar es Salaam, samt innleide

---

<sup>164</sup> Hirschman, 1968, s. 1

<sup>165</sup> Energi -og sjøtransportkontoret, NORAD, januar 1993, Norsk bistand: sjøtransport 1962-1992 (Tanzania).

eksperter og konsulentfirmaer. På tanzaniansk side bestod de sentrale aktørene i finansdepartementet, MOT, NTC, og ansatte i Tacoshilis ledelse. Bistandssamarbeidet mellom Norge og Tanzania ble styrt gjennom NORAD og det tanzanianske finansdepartementet. Dermed var det tre overordnede administrative ledd over Tacoshili på den tanzanianske eiersiden. NORAD ytret sine interesser gjennom den stedlige representanten. I det daglige diskuterte han prosjektets/selskapets utvikling og den videre bistanden med MOT, NTC, og ledelsen i Tacoshili. I tillegg var det årlige forhandlinger om landprogrammet. Her ble det tatt konkrete avgjørelser om utformingen av samarbeidet, hvor Tacoshili var et av flere prosjekter som ble diskutert. Disse forhandlingene ble koordinert av det tanzanianske finansdepartementet. Til stede var også den stedlige representanten, samt en delegasjon fra NORAD Oslo. Alle de nevnte forhandlinger og diskusjoner fant sted i Dar es Salaam, men jeg vil også referere til møter i Oslo, spesielt i NORAD. Dessuten hadde innleide eksperter og konsulentfirmaer stor innvirkning på flere sider av prosjektet.<sup>166</sup>

#### 4.1 Teknologivalget

På begynnelsen av 1970-tallet ble bistandspolitikken formelt sett mer strukturert. Flere nye begreper og målsettinger ble lansert. Blant disse var mottakerorientering, og en presisering av at mottakerlandet skulle velges ut ifra visse kriterier. Et annet prinsipp omhandlet hvordan bistanden skulle gis, og det ble bestemt at mest mulig skulle gis i form av gave og/eller være ubundet. Flere slike prinsipper ble fastsatt i St.meld. 29 (1971/1972). Det viste seg at norske økonomiske interesser satte et preg her. Norske tjenester og varer som inngikk i bistandsavtaler kostet dyrt. Ifølge Arve Ofstad gikk så mye som 40 prosent av den bilaterale bistanden til å betale for dette.<sup>167</sup> Selv om bistanden formelt sett skulle være ubundet, var den i mange tilfeller det motsatte i praksis.<sup>168</sup>

Da tanzanianske myndigheter i januar 1969 sendte et brev til NORAD med forespørsel om norsk bistand til et prosjekt, var det lagt frem forslag om tre potensielle prosjekter. Ett av disse var et kystruteprojekt.<sup>169</sup> Ettersom man i Norge hadde erfaring med flere kystruterselskaper langs norskekysten, var interessen stor for et slikt prosjekt. NORAD mente

---

<sup>166</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 229

<sup>167</sup> Arve Ofstad, februar 1979, andre utgave, *Norsk u-landspolitikk på 1970-tallet*, nr. 78, DERAP publikasjoner, Chr. Michelsens institutt, s. 1-7

<sup>168</sup> Frøydis Aarbakke, intervju, 17. og 18.2.2011.

Helge Pharo, under trykking, 2013, "Side Show to Centre Stage: The Transformation of Norwegian Foreign Aid Policies".

<sup>169</sup> Brev fra Tanzanias regjering til NORAD, 11.1.1969.

Energi -og sjøtransportkontoret, NORAD, januar 1993, Norsk bistand: sjøtransport 1962-1992 (Tanzania).

denne kunnskapen ville kunne overføres til tanzanianerne. Valget falt raskt på kystruten, og kort tid etter kontaktet direktoratet Transportøkonomisk Institutt (TØI) med en forespørsel om en forstudie. TØI sa seg villig til å utrede studien, som ble ferdigstilt høsten 1969. Ulike aspekter ved prosjektet ble undersøkt. Hvordan skulle rederiet organiseres, hvem skulle utgjøre mannskapet, og hva slags fartøy var mest gunstig? Hvordan var havneforholdene i regionen, og ikke minst hvor mye ville alt dette koste? Dette var kun noen av de mest sentrale spørsmålene som NORAD og TØI ønsket å få besvart i undersøkelsen.<sup>170</sup> Noe som derimot ikke ble tatt med var de lokale navigasjonsforholdene, som ikke overraskende skulle vise seg å bli lite fordelaktig for prosjektet. Allerede her kan man ane at Tacoshili-prosjektet hadde en viss likhet med Hirschmans betraktninger i hans "hiding hand"-teori. Alle aktørene lente seg mot Hirschmans "krykke". Tanzanianske myndigheter lente seg mot Norge og NORAD. NORAD lente seg innledningsvis mot TØI (og senere mot eksperter og konsulentselskaper), og antok at de gjennom rapporten fikk all nødvendig kunnskap og erfaring. På dette tidlige tidspunktet så dermed prosjektet tilsynelatende problemfritt ut for NORAD. Ifølge Hirschman var også dette en viktig forutsetning for at direktoratet i det hele tatt opprettet prosjektet.<sup>171</sup>

Bakgrunnen for at forespørselen om støtte til en kystrute i det hele tatt kom fra Tanzania, var at tanzanianske myndigheter ønsket å skape økonomisk vekst og bedre levekårene i den sørlige regionen av landet. Her var levestandarden lavere enn i nord. Attpåtil var det svært problematiske kommunikasjoner mellom befolkningen i sør og hovedstaden Dar es Salaam, visse deler av året. I opp til seks måneder av gangen var det ufremkommelige veier på grunn av regntiden. Dermed ble en kystrute sett på som en raskere og enklere løsning enn å bygge ut et veinett som ville være vanskelig å vedlikeholde. Merkelig nok ble ikke et slikt vedlikeholdsbehov sett i sammenheng med en kystrute. Samtidig hadde dette trolig sammenheng med at NORAD så på prosjektet som problemfritt (jf. Hirschman). En helårs forbindelse med denne folkerike delen av landet skulle endelig oppnås. Det var i tillegg grunn til å tro at denne forbindelsen ville øke den økonomiske veksten her. Tanken var at båtene skulle frakte både folk, fe og varer. Ruten skulle gå fra Dar es Salaam og endte i den sørlige havnebyen Mtwara for så å returnere.

I denne sørlige regionen hadde det tidlig kommet ønsker om satsning på utbygging og modernisering av veinettet, noe som hadde sin bakgrunn i at veier ville være til mer nytte for en større andel av befolkningen. Dette synet hadde sitt utspring i både befolkningen generelt og lokalt valgte parlamentsmedlemmer. De sistnevnte ønsket å fremme velgernes interesser.

---

<sup>170</sup> TØI-rapport, 1969, s. 3

<sup>171</sup> Hirschman, 1968, s. 26-28

Samtidig var det bakenforliggende motiv, som gjerne kunne bære preg av interesse for egen fremtid og politisk karriere. Myndighetene mente det ville koste for mye på grunn av de vanskelige forholdene.<sup>172</sup>

Japan ga et tilbud om lån til Tanzania, slik at de skulle kunne bygge veier. Likevel valgte Tanzania og avslå dette tilbudet, men hvorfor? Det var et langsiktig mål at det skulle bygges en helårsvei langs med strekningen når myndighetene hadde råd til det. Myndighetene i Dar es Salaam tenkte at en kystrute ville lette på det lokalpolitiske trykket om investeringer i vei. Sjøveien ville i tillegg kunne supplere veier til lands.<sup>173</sup> Jeg vil heller ikke se bort ifra at de tanzanianske myndighetene kan ha følt et indirekte press fra norske myndigheter, som var en viktig samarbeidspartner for landet. Det er dessuten mulig at tanzanianerne så på dette som deres eneste reelle tilbud for å bedre situasjonen i regionen. Som jeg har nevnt i kapittel 2, hadde Norge og NORAD tidlig uttrykt ønsker om hva slags prosjekter de ønsket å støtte i Tanzania. Tanken var å medvirke til utviklingen av prosjekter der nordmennene antok at de hadde erfaring og ekspertise, for dermed å kunne gi såkalt ekspertbistand. Det kan se ut som at de norske føringene var viktigere enn det faktiske behovet i samarbeidslandet, da det ble lagt såpass stor vekt på å få brukt denne norske ekspertisen. Slik ekspertise gjaldt for øvrig under norske forhold. Det er på den annen side viktig å påpeke at prosjektet ikke ville blitt satt i gang uten at Tanzania hadde gitt grønt lys. Jeg vil igjen minne om at dette var en tidlig fase for Tanzania og bistandsprosjekter. Både tanzanianerne og nordmennene manglet erfaring med bistand, og særlig med prøving og feiling.

Det er ikke umulig at tanzanianske myndigheter så svakheter ved prosjekter, men som vi har sett var det viktig å ha et godt forhold til Norge og NORAD. Dessuten var NORAD giver, og tanzanianske myndigheter valgte å stole på at nordmennene visste hva de drev på med (jf. Hirschmans "krykke"). Det var en grunn til at direktoratet ønsket å starte et slikt prosjekt, og det var fordi de mente de faktisk kunne gjennomføre det. Samtidig ville det være vanskelig for både NORAD og Tanzania å forutse fremtidige problemer i en så tidlig fase. I ettertid kan man se at ingen av partene hadde særlige forutsetninger for å vite hva de drev med, da de startet et utviklingsprosjekt som det ikke fantes maken til. Hvis jeg skal trekke en slutning basert på det skriftlige materialet, så verken NORAD eller Tanzania heller noe behov for å tenke så langt. I tillegg er det implisitt i Hirschmans teori, at dette var helt normalt ved

---

<sup>172</sup> Rune Nilsen, 1992, *Konsulentfirmaene i norsk bistand – styrer de private firmaene norsk bistand når de gjennomfører bistandsprosjekter?*, Hovedoppgave i sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, s. 40-41

<sup>173</sup> Landstudien for Tanzania, oktober 1988, s. 224



bistandsprosjekter<sup>174</sup>. Når det gjelder tanzanianske myndigheter kunne de ha gjort grundigere undersøkelser og lyttet mer til kritikken som senere kom fra havnemyndighetene East African Harbours Corporation<sup>175</sup> (EAHC).<sup>176</sup>

En annen grunn til at tanzanianerne gikk med på å starte et kystfartsprosjekt, var muligens et annet planlagt NORAD-prosjekt - Stieglers Gorge<sup>177</sup>. Det gikk kort sagt ut på å bygge ut en demning og et vannkraftverk i tilknytting til elva Rufiji. Hensikten var kraftproduksjon, men ville forhåpentligvis i tillegg kunne løse problemene med oversvømmelser i området. I det første kapittelet la jeg frem Jarle Simensens teori om et Tanzania-syndrom blant norske politikere og bistandsarbeidere. Historiker Hilde Selbervik påpeker et komplementært forhold i sin doktorgradsavhandling fra 2003, hvor tanzanianere generelt hadde et meget godt øye til sine skandinaviske samarbeidspartnere<sup>178</sup>. Selv om etterspørselen fra Tanzania kom allerede i 1969, spilte nok også denne gjensidige beundringen en viss rolle når tanzanianerne valgte å si nei takk til det japanske tilbudet.

Etter at forundersøkelsen var unnagjort var Tanzania raskt ute med å vise sin interesse for prosjektet. Finansiell og teknisk bistand ble etterspurt, samt støtte til personell og bygging av skip. En avtale for det norsk-tanzanianske bistandssamarbeidet ble undertegnet i desember 1969. Planlegging av prosjektet gikk sakte men sikkert fremover. Tacoshili ville først komme formelt i gang når det første skipet var satt på vannet. Dette ville ta noe lenger tid enn antatt.<sup>179</sup> Et poeng som merkelig nok ikke ble vektlagt eller undersøkt av NORAD i denne planleggingsfasen, var om oppbyggingen av en regional kystrute i Tanzania ville være utviklingsfremmende, men var den egentlig det? Igjen er Hirschman aktuell da han påpeker at slike antagelser var vanlig blant aktører som deltok i oppstartsfasen til de fleste utviklingsprosjekter.<sup>180</sup>

---

<sup>174</sup> Hirschman, 1968, s. 12-17

<sup>175</sup> B. S. Hoyle, 2011, andre utgave, *Seaports and Development - The Experience of Kenya and Tanzania*, New York, Routledge, s. 151

Under det britiske kolonistyre pågikk det et nært samarbeid på flere felt mellom flere av de østafrikanske landene. Spesielt gjaldt dette infrastruktur og kommunikasjoner. Frem til 1964 var dette styrt av britene, og i ettertid foregikk det flere omorganiseringer. Samarbeidet mellom Tanzania, Uganda og Kenya fortsatte. I 1967 ble East African Community opprettet, og skulle fungere som et samlet styre for de ulike samarbeidsområdene. East African Harbours Corporation ble opprettet i 1969, hadde hovedkvarter i Dar es Salaam, og lå innunder EAC. Samarbeidet ble avsluttet i 1976/77 på grunn av flere nasjonale uenigheter, samt en stor misnøye med Ugandas diktator Idi Amin. Organisasjonene ble erstattet med nasjonale ekvivalenter, og i Tanzania ble EAHC erstattet av Tanzania Harbours Authority i 1977.

<sup>176</sup> Simensen, 2008, i Pharo og Pohle Fraser (red), s. 160-164

<sup>177</sup> Prosjektet ble aldri satt ut i livet. For mer om Stieglers Gorge, se Lars Søylands masteroppgave.

<sup>178</sup> Selbervik, 2003, s. 58-59

<sup>179</sup> Energi -og sjøtransportkontoret, NORAD, januar 1993, Norsk bistand: sjøtransport 1962-1992 (Tanzania).

<sup>180</sup> Hirschman, 1968, s. 13-16

## 4.2 Planlegging, anslag og antagelser.

De sørlige regionene<sup>181</sup> som ble berørt av prosjektet var Pwani, Lindi, Mtwara, samt hovedstaden Dar es Salaam. Den sørøstlige landsdelens viktigste eksportvarer var naturfiberet sisal og cashewnøtter, men befolkningen hadde et dårlig utgangspunkt for å frakte varene videre. Ellers var regionen preget av et nasjonalt sett lavt undervisningsnivå og lav gjennomsnittsinntekt blant innbyggerne. Det var også høy spedbarnsdødelighet.<sup>182</sup> I desember 1970 ble en avtale om faglig og finansiell bistand til kystfartsprosjektet undertegnet av tanzanianske og norske myndigheter, og dermed var hjulene formelt satt i gang.<sup>183</sup>

Da ideen om prosjektet ble lansert i 1969, var tanzaniansk kystfart preget av at landet hadde vært selvstendig i under et tiår<sup>184</sup>, mens norsk skipsfart var verdensledende. I landstudien for Tanzania fra 1988 ble det trukket en parallell mellom oppbyggingen av norsk og tanzaniansk kystfart:

Den viktigste kysttransporten i Norge er basert på de samme prinsippene. Det faktum at staten subsidierer denne transporten, viser at myndighetene har forståelse for at kystruteselskapene har en betydning som ikke bare begrenser seg til deres økonomiske lønnsomhet.<sup>185</sup>

Det står ikke noe i landstudien om hvorfor dette egentlig var et godt eksempel. Bortsett fra at det dreide seg om en kystrute, var det ingen likheter mellom kystfart Norge og det nye kystfartsprosjektet i Tanzania. I det andre bindet av *Norsk utviklingshjelps historie*, av Arild Engelsen Ruud og Kirsten Alsaker Kjerland, spinnnes det videre på denne ideen fra landstudien. Her blir det først og fremst nevnt som et eksempel på betydningen av nasjonsbygging og utvikling av nasjonale institusjoner, som var en viktig bistandsstrategi på denne tiden (jf. moderniseringsteori, se punkt 1.4.2). Ruud og Kjerland trekker inn flere norske paralleller, og bruker også den norske Hurtigruten som eksempel:

(...) bosetning i distriktene var sentrale politiske oppgaver i etterkrigstidens Norge (...). Hurtigruten som bandt sammen småsteder langs en lang kyst, var et annet slikt tiltak. Forsøket med å bygge en tanzaniansk kystrute med moderne skip hadde mange fellestrekk med den norske hurtiguteopplegget, (...).<sup>186</sup>

Det er interessant at det ikke ble stilt spørsmål ved relevansen av norske erfaringer i NORAD ved inngåelsen av avtalen, selv om Hirschman viser at dette var vanlig. Likevel ble ideen om

---

<sup>181</sup> Se vedlegg for kart med oversikt.

<sup>182</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 223

<sup>183</sup> Energi- og sjøtransportkontoret, NORAD, januar 1993, Norsk bistand: sjøtransport 1962-1992 (Tanzania).

<sup>184</sup> TØI-rapport, 1969, s. 3

<sup>185</sup> Landstudie for Tanzania, 1988, s. 224

<sup>186</sup> Ruud og Kjerland, 2003, s. 88

den norsk-tanzanianske parallellen også tatt videre i forskning i år senere gjennom landstudien, samt via Ruud og Kjerland. Bruk av antatt anvendelig norsk ekspertise ville dessuten få innflytelse på hvordan opinionen i Norge så på utviklingshjelpen generelt, og prosjektet spesielt. Som jeg har nevnt tidligere i oppgaven var det å gi utviklingsprosjekter en norsk vri, ikke uvanlig for å skape økt støtte hjemme. Videre var dette en måte å legitimere prosjektene på i giverlandet. Tanzania lyttet til nordmennenes råd, og begge landenes myndigheter valgte å se løsningen til sjøs.<sup>187</sup>

Det var TØI som stod for forundersøkelsen til prosjektet siden «NORAD has no experience of its own in dealing with coastal transport problems (...)», som det stod innledningsvis i undersøkelsen. Arbeidet med studien ble satt i gang i midten av mai 1969, da to TØI-ansatte reiste til Tanzania. Både TØI og studien har i senere tid blitt mye omtalt av flere som har skrevet om prosjektet. Jeg har nevnt tematikken i denne rapporten tidligere, men vil gå litt nærmere inn på noen punkter, siden jeg mener dette er viktig for å forstå grunnlaget for valgene som ble tatt.<sup>188</sup>

De eksisterende forholdene for sjøtransport i den sørlige regionen ble nevnt innledningsvis. I tillegg til tradisjonelle dhower og andre småbåter, fantes det et zanzibarsk dampskip, og noen få større privateide skip. Ingen av disse hadde en regulert fastsatt rutetabell. Det generelle eksisterende nivået på sjøtransport var relativt lavt.<sup>189</sup>

Eierskapet ble diskutert i rapporten. Hvem skulle eie og styre rederiet, og skulle det være offentlig eller privat? Med tanke på den norske modellen, anbefalte TØI at eierskapet burde være en kombinasjon av statlig og privat. Tacoshili ble senere et halvstatlig selskap. Det ble sagt at det var mindre lurt å opprette et rederi fra bunnen av, og at man burde inngå et samarbeid med et allerede eksisterende rederi. Slik kunne det bygges videre på deres erfaringer. Erfaring ble sett på som en essensiell grunnstein for prosjektet. At det skulle bli brukt erfaring basert på norsk kunnskap ble sett på som en selvfølge, og illustreres for så vidt ved at norske løsninger nevnes gjennom hele rapporten.

I rapporten blir forskjellige tanzanianske rederier nevnt som potensielle samarbeidspartnere. The Zanzibar Government Steamers, the Mwambao Shipping Company Ltd., og the Southern Line var de aktuelle rederiene som ble nevnt i rapporten, og som hadde potensialet hvis tanzanianske myndigheter var villige til å støtte dem økonomisk. Mwambao ble etablert i 1966 og var minst erfaren av de tre, men hadde klart seg bra økonomisk.

---

<sup>187</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 224

<sup>188</sup> TØI-rapport, 1969, s. 3

<sup>189</sup> TØI-rapport, 1969, s. 2

Dessuten holdt det til i den sørlige regionen hvor prosjektet skulle lanseres. Eierskapet var delt mellom det private selskapet East African Navigators, og de lokale myndighetene på øya Mafia og i Rufiji distriktet (del av Pwani regionen). På tross av at driften av Mwambao foreløpig gikk godt, ble det stilt spørsmål i rapporten om ledelsen for dette forholdsvis lille selskapet hadde kapasitet til å drive business på en større skala.

Zanzibar Government Steamers hadde erfaringen som Mwambao manglet, og drev en kystrute i farvannet fra Dar es Salaam og nordover, som inkluderte Zanzibar. Problemet her var at selskapet var eid av myndighetene på Zanzibar. Dermed var det usikkert hvor mye innflytelse tanzanianske myndigheter ville få over driften<sup>190</sup>. Det siste selskapet, Southern Line, ble sett på som det beste alternativet blant de tre, men flere potensielle problemer ble nevnt i rapporten. Blant annet var det stor usikkerhet om det å involvere et tanzaniansk selskap ville skape den maritime profesjonaliteten som var nødvendig for å kunne nå prosjektets langsiktige målsetting. Hovedmålsettingen gjaldt å skape økonomisk vekst, men for å oppnå dette måtte kystruten være mer effektiv enn den tanzanianske standarden tilsa, samt forutsigbar tidsmessig. Spesielt forutsigbarhet hadde vært problematisk hittil, og nordmennene mente altså at de ville kunne løse dette bedre enn de lokale. Mange tanzanianere hadde dessuten et avslappet forhold til vedlikehold. Disse problemområdene ble fremstilt som generelle for den "tanzanianske løsningen". Faktorer som tid, effektivitet og vedlikehold var basert på kulturelle forskjeller, noe som indikerer at nordmennene så på sine vestlige arbeidsmetoder som fordelaktig for prosjektet. Dette hadde innvirkning på at NORAD valgte bort samarbeid med et tanzaniansk rederi som et alternativ, da norsk antatt erfaring og kunnskap virket mer forutsigbar for dem.<sup>191</sup>

Ved flere tilfeller i rapporten ser det ut til at TØI antok at prosjektet bare kunne realiseres gjennom total norsk kontroll, når det gjaldt hvilke valg som skulle tas. Men det ble samtidig ofte understreket av TØI at de ikke ville ta noen side i saken. Likevel fremstod dette som lite troverdig, da de norske løsninger ble fremhevet som eneste reelle alternativ.<sup>192</sup> For eksempel var rapporten tydelig på at godstransporten skulle være den sentrale inntektskilden for rederiet, mens passasjer-virksomhet skulle være et tillegg. Dette gjenspeilte den økonomiske målsettingen til prosjektet, nemlig at frakt av varer var viktigst for økonomisk vekst i regionen. Et mønster for transporten, omfanget og i det hele tatt hva slags type gods

---

<sup>190</sup> Tanzania var en nylig opprettet stat, og det øverste myndighetsleddet hadde til tider problemer med administrativ og politisk kontroll i deler av landet.

<sup>191</sup> TØI rapport, 1969, s. 63-64

<sup>192</sup> TØI rapport, 1969, s. 63-64

det var snakk om var usikre momenter.<sup>193</sup> Dette tyder på at tanzanianske myndigheter ikke hadde god oversikt over slike spørsmål og/eller at det ikke ble ansett som viktig, siden slike eventuelle ønsker ikke ble lagt frem. Det ser ut til at befolkningen i regionen ikke ble spurt. I TØI-rapporten ble det referert til en markedsundersøkelse fra 1968, som blant annet var basert på opplysninger fra havnemyndighetene i byene Kilwa, Lindi og Mtwara. I denne markedsundersøkelsen ble det sett nærmere på den totale fraktmengden i regionen, og aktuelle varer som øl, kaffe, sement og matvarer. Det ble påpekt i TØI-rapporten at det var vanskelig å si noe konkret om fremtidige behov for en ny kystrute og trafikkmengden. Samtidig ble regionens lave økonomisk vekst og produksjon av varer sett på som en hovedgrunn til å opprette kystruten, siden det ble antatt i rapporten at denne ville bidra til å øke veksten.<sup>194</sup>

Som tidligere nevnt hadde lokalbefolkningen fremmet et ønske om vei, men dette hadde ikke blitt hørt. Med lokalbefolkningen som utgangspunkt, ser det ut til at prinsippet mottakerorientering ble forbigått her, selv om prosjektet ennå var i en svært tidlig fase av planleggingen.<sup>195</sup> Flere av de tekniske anbefalingene som ble lagt frem i rapporten viser at TØI visste mye om å drive en moderne norsk kystrute, men at de ikke ante hva det ville innebære å drive kystfart i Tanzania. Likevel hadde rapporten stor innvirkning på utformingen og planleggingen av utviklingsprosjektet. NORAD hadde heller ingen lignende erfaringer, som ville gitt dem innsikt i om rapporten var relevant eller ikke.

I TØI-rapporten ble det antydnet at kystruten skulle ha fem stopp fra hovedstaden og sørover. Stoppene var: Dar es Salaam – Mafia - Kilwa Masoko – Lindi – Mtwara. Langs med denne ruten var det flere vanskeligheter, spesielt tilknyttet forholdene ved havneområdene. Dar es Salaam var et unntak fordi havneområdet var mer utbygd her. Ved Lindi var det derimot store høydeforskjeller ved flo og fjære, som gjorde det problematisk å legge til. Samme problemet var det på Mafia hvor det dessuten var sandbanker som flyttet på seg. I rapporten ble det konkludert at en moderne båt ville klare seg bedre i vanskelige forhold. Særlig i forhold til vanskelige værforhold og strømninger.<sup>196</sup> Det ble dessuten påpekt at skipet måtte designes ut ifra rapportens nøye angitte spesifikasjoner, og det ble gitt en henvisning til et norsk rederi.<sup>197</sup>

---

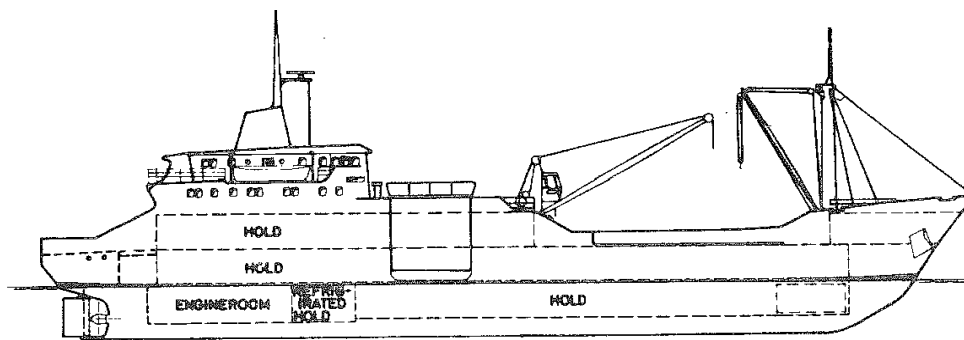
<sup>193</sup> TØI, 1969, s. 16-18

<sup>194</sup> TØI, 1969, s. 5-11

<sup>195</sup> TØI, 1969, s.15-18

<sup>196</sup> TØI, 1969, s. 21-24

<sup>197</sup> TØI, 1969, s. 65



A modern Norwegian coaster

Det var mange utfordringer knyttet til å anvende moderne skip i et land hvor kystfarten var svært annerledes og mye mindre modernisert. Et eksempel på nettopp dette var de moderne skipene som skulle legge til ved tanzanianske kaier av svært lav standard.<sup>198</sup>

Noe annet som dukket opp var forholdene ved havnene. Det var mangler ved nesten alle havneanleggene, som ikke var bygget for å ta imot moderne skip. Det var et sterkt behov for oppgradering av disse med navigasjonsutstyr, og det ble foreslått å legge bedre til rette for en økning i godstrafikken da det oppstod problemer tilknyttet lasting og lossing. Hvis havnene ikke ble bygd om, ville man jo ikke kunne benytte seg av den moderne teknologien om bord i de nye skipene.<sup>199</sup> Det ble oppfordret til at EAHC skulle bidra til å løse en del vansker tilknyttet havnene.<sup>200</sup> EAHC kom med kritikk av TØI-rapporten etter at den var blitt gjort kjent for dem. De mente at det var urealistisk at tanzanianske myndigheter, inkludert de selv, skulle ha råd til å ruste opp havnene slik som rapporten la opp til. Det kom i tillegg frem at undersøkelser av navigasjonsforholdene var dårlige.<sup>201</sup> Da EAHC senere ble erstattet av Tanzania Harbours Authority (THA) i 1977, ble kystfarten formelt nasjonalisert. Likevel var det vanskelig å avslutte deler av det overnasjonale samarbeide, siden den moderne skipsfarten i regionen var blitt grunnlagt på og baserte seg på et regionalt samarbeid. Et eksempel på dette var at Tacoshilis skip ble sendt til Mombasa (Kenya) eller Maputo (Mosambik) for reparasjon ved flere anledninger. Mombasa ligger nær den nordlige grensen til Tanzania, og hadde vært en viktig havneby i det regionale østafrikanske samarbeidet. Dessuten var det ofte mangel på mekanisk utstyr i Tanzania grunnet import-restriksjoner. Tilgangen på varer var mye bedre i Kenya.<sup>202</sup>

<sup>198</sup> TØI, 1969, s. 36-38. Illustrasjonen er tatt fra TØI-rapporten, s. 38.

<sup>199</sup> TØI, 1969, s. 29-35

<sup>200</sup> TØI, 1969, s. 66

<sup>201</sup> Brev sendt fra EAHC til Ministry of communication, Transport and Labour i Dar es Salaam. NORAD får kopi. 18.11.1969

<sup>202</sup> TØI, 1969, s. 36-38

Hovedproblemet med den eksisterende lokale kystfarten var at den var uforutsigbar tidsmessig, noe som var en av de viktigste grunnene for å opprette den faste kystruten. I rapporten ble det hevdet at den definitivt ville skape konkurranse i området. På den positive siden kunne dette bidra til økt entreprenørskap lokalt, da lokale ville oppdaget fordelene med en mer tidfestet transportrute. Lokale tanzanianere kunne benytte seg av de mulige behov som ville oppstå i tilknytting til kystruten, eller etablere konkurrerende ruter. Samtidig kom det frem i rapporten at det nye rederiet mest sannsynlig ville ha en negativ innvirkning for de eksisterende rederier i begynnelsen, siden skipet kunne frakte mye større mengder av varer og passasjerer over lengre strekninger. Det ville kunne bidra til å øke arbeidsledighet lokalt, men TØI-rapporten påpekte at dette var det som måtte bøtes på for at en mer effektiv og punktlig kystfart skulle kunne utvikle seg. På tross av potensielle negative bieffekter av en økt konkurranse, ble dette vridd om til noe positivt. Hvorfor det norske prosjektet skulle skape en konkurranse som ikke var der på forhånd, ble ikke omtalt. Enn videre var det opprinnelige målet å stramme inn på tidsskjemaet, noe som ikke nødvendigvis hadde noe med konkurranse å gjøre.<sup>203</sup>

I rapporten kom det frem at de økonomiske utsiktene var svært usikre, både når det gjaldt hva det ville koste å drive kystruten og om den ville gå i pluss eller ikke. Det var dessuten forventet at det ville bli nødvendig å subsidiere driften av kystruten en stund, i hvert fall de første årene.<sup>204</sup> I landstudien ble det påpekt at norske myndigheter subsidierte deler av norsk kystfart, noe som ble sett på som et eksempel på at ikke all verdi kunne måles økonomisk. Samtidig var et av de målene som ble satt høyest for prosjektet nettopp at det skulle bidra til økonomisk vekst. Likevel trenger ikke subsidiering stå i motsetning til økonomisk vekst, og har ofte blitt brukt som et tidlig hjelpemiddel for å oppnå senere vekst.<sup>205</sup> Derimot ville det kunne oppstå en motsetning hvis kystruten ble avhengig av subsidieringen, og ikke klarte å bli selvhjulpen.

TØI sin oppgave var å utrede de tekniske og økonomiske forholdene for etableringen av en kystrute i Tanzania, og å komme med forslag til hvordan NORAD og tanzanianske myndigheter burde gå frem. NORAD fulgte de fleste av rådene som ble gitt i rapporten. Relativt få år senere ble påpekt at den var av middelmådig kvalitet. Jeg vil understreke at det ofte kan være enklere å komme med slik kritikk i ettertid, for hadde egentlig noen av partene noen mulighet til å forutse dette på det daværende tidspunkt? Som jeg har nevnt stod det i

---

<sup>203</sup> TØI, s. 13-14

<sup>204</sup> TØI, s. 61-62

<sup>205</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 224

rapporten at NORAD manglet faglig kunnskap. Dermed hadde ikke direktoratet mulighet til å kunne forutse at TØI-rapporten var av lav kvalitet, som noen hevdet i ettertid. Det samme gjaldt tanzanianske myndigheter. TØI manglet kunnskap om forhold i Tanzania og hadde en mangelfull kulturell forståelse. Et gjennomgående inntrykk jeg får av rapporten er at hver av partene manglet et fullstendig, kunnskapsbasert bilde, av det kommende prosjektet.<sup>206</sup> Planleggingsfasen ville være elementær for ethvert utviklingsprosjekt, men samtidig påpeker Hirschman at det heller ville være et unntak om i det hele tatt var noen som hadde en slik detaljert innsikt på dette tidspunktet.<sup>207</sup>

Hvorfor gikk man så fort frem i dette tilfellet? Det nye direktoratet hadde fått økt sine økonomiske rammer, og kunne ta seg råd til store prestisjetunge prosjekter. Det kunne ha blitt satt av bedre tid til planleggingsfasen, men dette ble ikke gjort. Bakgrunnen for denne raske prosessen kunne være tilknyttet et økende press om å få satt i gang bistandshjulene, samt å bruke opp midlene som var blitt bevilget.<sup>208</sup>

Dessuten er det viktig å påpeke at NORADs administrasjon var relativt fersk og var under et økende arbeidspress. I tillegg var det mangel på faglig spisskompetanse og erfaringer med å drive bistandsprosjekter.<sup>209</sup> Da NORAD henvendte seg til TØI om å utrede en forundersøkelse, viste det at direktoratet så på TØI som en ekspert innen dette feltet. Selv om TØI kunne mye om kystfart og skip, kunne de svært lite om kystfart og bistand i Tanzania. TØI gjorde en god jobb ut ifra deres forutsetninger, som var norsk kystfart.

#### **4.3 Direktøren for det hele?**<sup>210</sup>

The company must be managed by people with a considerable amount of experience within transport in general and coastal shipping in particular. It will probably be difficult to find such people.<sup>211</sup>

I 1971 ble det halvstatlige rederiselskapet Tanzania Coastal Shipping Line opprettet under National Transport Corporation, men det er viktig å påpeke at dette kun var på papiret som et utviklingsprosjekt. Selve den formelle etableringen i Tanzania foregikk et drøyt år senere.<sup>212</sup> I

---

<sup>206</sup> TØI-rapporten. Inntrykk av hele rapporten.

<sup>207</sup> Hirschman, 1968, s. 12-16

<sup>208</sup> Reithaug, 1994, s. 128

Pharo, artikkel under trykking, 2013.

<sup>209</sup> Reithaug, 1994, s. 157-159

<sup>210</sup> Undertittelen har inspirasjon fra en dansk film med tilsvarende tittel (av regissøren Lars von Trier).

<sup>211</sup> TØI rapport, 1969, s. 63

<sup>212</sup> Gran, februar 1993, s. 51



april 1971 ble Bjarne Lyng ansatt av NORAD. Han ble først ansatt som leder av prosjektet i Tanzania med tittelen prosjektkoordinator. Da selskapet senere formelt ble opprettet, var det planlagt at han skulle bli den første direktøren. I begge disse rollene var han underordnet tanzanianske myndigheter. En sentral del av jobben var å informere og involvere dem i prosjektet. Direktoratet ga ham brede arbeidsrammer som inkluderte fullmakter til å ta viktige avgjørelser. Dette var vanlig prosedyre, siden han var direktøren i selskapet. Han hadde erfaring fra kystruteselskap i Norge, men hadde ingen erfaring med bistandsarbeid og afrikansk kultur.

På den annen side var han ansatt og lønnet av NORAD, og direktoratet som også finansierte driften følte et ansvar for hans arbeid. I ettertid viste dette seg å resultere i et komplisert forhold mellom direktøren og direktoratet. NORAD var ansvarlig for prosjektet og ønsket å ha en viss kontroll, samtidig som direktøren selv følte et stort ansvar for selskapet. De tanzanianske myndighetene som på papiret var eier og som etter hvert skulle ta over og drive selskapet, var derimot den aktøren som virket å være minst involvert på dette tidspunktet.<sup>213</sup> Det var ikke bare den stedlige representanten som hadde uklare rammer å forholde seg til. Deling av ansvar og beslutningsmyndighet mellom partene i selskapet, skulle komme til å skape problemer.

Den stedlige representanten skrev i et brev til NORAD sommeren 1970 at Lyng hadde egenrådige arbeidsmetoder, som omfattet mangelfull informering av de involverte på tanzaniansk side. Bjarne Lyng var bestemt og benyttet seg av de fullmakter som NORAD hadde gitt han. Den stedlige representanten påpekte et viktig problemområde, men Lyng var nødt til å lære underveis som alle andre. Representanten kom heller ikke med noen forslag til hvordan dette kunne løses, og rullet ballen videre til NORAD-Oslo hvor beslutningene ble tatt.<sup>214</sup>

Direktøren var svært dedikert i sitt arbeid og ville helst ordne det meste på egen hånd. Han tok selv direkte kontakt med aktuelle selskaper og konsulenter. Han ga samtidig råd til NORAD om hvordan anbudsprosessen vanligvis fungerte, for direktoratet visste ingen ting om skipsfart. Som tidligere nevnt hadde han erfaring fra arbeid med kystfart i Norge, hvor han i tillegg hadde mange norske kontakter. Problemet var at det ikke fantes noe som lignet dette prosjektet i Norge, noe som gjorde erfaringene til direktøren mindre relevante. Lyng kjente ikke det tanzanianske skipsfartsmiljøet og han snakket ikke swahili. Slik språkkunnskap var heller ikke nødvendig, men kunne være en fordel. Prosjektet befant seg i en hektisk

---

<sup>213</sup> Brev sendt fra Ministry of communication, transport and Labour, til Jon Aase i NORAD. 20.5.1970

<sup>214</sup> Stedlig representant sender brev til NORAD-Oslo. 15.6.1970

etableringsfase. Da var det enklere å ta kontakt med norske kolleger, og finne løsninger i et miljø hvor han visste hva han drev med. Problemet var at dette miljøet var i Norge og at det ikke kjente til forholdene i Tanzania.

Det norske selskapet R. S. Platou Shipbrokers (Platou) ble kontaktet i forbindelse med utarbeidelsen av selve kontrakten som skulle inngås mellom Tanzania og det aktuelle verftet som skulle bygge båten. I tillegg ble det deres oppgave å finne det aktuelle verftet. Dette ble gjort ved at NORAD la byggingen av skipet ut på anbud, mens Platou kontaktet ulike verft både i Norge og i andre land. Samtidig fikk selskapet Lund, Mohr og Giæver-Enger (LMG) ansvar for å legge frem et forslag til Platou med prosjektering av et skip med mulighet for frakt av både passasjerer og gods. LMG ble forøvrig nevnt som eksempel i forstudien til TØI.<sup>215</sup> Etter at anbudsrunderen var avsluttet, ble det inngått en kontrakt mellom Tanzania og det norske verftet Bolsønes i Molde. Kontrakten var blitt utarbeidet av Platou, og ble godkjent av partene før inngåelsen. Her var det spesifikasjoner for byggingen av skipet og leveringsdato var 1. november 1971. Da avtalen ble inngått visste trolig Bolsønes verft lite om kystfarten i Tanzania, om vi skal dømme etter det tilgjengelige materialet.<sup>216</sup>

I tillegg til å gi bistand til det rent tekniske med skipet og utviklingen av havnefasilitetene, hadde NORAD en annen oppgave. Direktoratet skulle rekruttere et antall eksperter til prosjektet. Dette gjaldt personell til både bemanning av skip og til Tacoshilis administrasjon. Det ble sett på som strategisk lurt å ansette nordmenn til en del av oppgavene, i hvert fall i oppstartsfasen. Da NORAD først utlyste stillinger for norske offiserer og ingeniører var det hele 166 søkere. Det er uvisst hva som var grunnen til at antallet søkere var såpass høyt, men en mulighet kan ha vært at NORAD lønnet godt. Ni personer ble tatt inn til intervju i mai 1971, og direktoratet ville videre komme med anbefalinger til direktøren. I første omgang ble det ansatt fem skipsoffiserer, som skulle fungere inntil lokalt personell var ferdig opplært. Bakgrunnen for dette var at nordmennene hadde mer erfaring med det norske skipet og utstyret som skulle brukes.<sup>217</sup>

Samtidig ble opplæring av tanzanianere sett på som svært viktig, da målet var at Tacoshili en dag skulle bli selvdrevent og at Tanzania selv skulle få det fulle ansvaret. Åtte tanzanianere ble sendt til ulike steder i Norge for å få opplæring ved verft og på skip, og opplæringen ble satt i gang i januar 1971.<sup>218</sup> Opplæringen skulle opprinnelig vare frem til

---

<sup>215</sup> Direktøren på Tacoshili sender brev til NORAD. 8.6.1970.

<sup>216</sup> Kontrakten mellom Bolsønes verft og Tanzania ble inngått. 24.7.1970.

<sup>217</sup> Fra den norske prosjektkoordinatoren i Tacoshili, til NORAD. Tacoshili-rapport om opphold i Norge mai 1971. 4.6.1971.

<sup>218</sup> Energi -og sjøtransportkontoret, NORAD, januar 1993, Norsk bistand: sjøtransport 1962-1992 (Tanzania).

oktober, som var kort tid før leveransen av det første skipet. Da det etterhvert ble endret på leveringsdatoen, ble opplæringen i Norge forlenget i tilsvarende tidsrom.<sup>219</sup> To av tanzanianerne blir nevnt spesifikt i brev av Lyng, hvor han nevner at han hadde spesielt tro på at de skulle gjøre det bra. Vedkommende skulle tre inn i sentrale roller i selskapet som ship manager og deputy manager. Den sistnevnte så ut til å være den kommende tanzanianske direktøren, som det var planlagt at skulle overta etter sin norske sjef. Begge fikk stipend fra NORAD. Den sistnevnte fikk sin opplæring ved et norsk kysttruteselskap. Her skulle han blant annet observere lederstrategien og den organisatoriske strukturen. Førstnevnte hadde opplæringen sin ved to norske møteterminaler hvor det var svært moderne forhold, mente Bjarne Lyng.<sup>220</sup> I et brev sendt til direktoratet via den stedlige representanten i slutten av juni 1971, skrev han at samarbeidet med NORAD var godt, men at det fortsatt var store utfordringer for utviklingen av prosjektet fremover. Dette gjaldt særlig opplæringen av lokale tanzanianere som skulle arbeide i selskapets administrasjon, samt om bord på båtene. Lyng mente det var en kritisk fase de måtte igjennom hvis prosjektet skulle bli vellykket.<sup>221</sup>

På tross av at Lyng mente å samarbeide godt med NORAD, viste det seg at det også var noen uenigheter. I et brev fra direktøren til NORAD kommer hans syn på egen rolle i prosjektet frem. Det hele tok utgangspunkt i at deputy manager hadde egne norske kontakter i Norge, som han ønsket å kontakte i forbindelse med at han skulle komme med forslag til sin opplæring i landet. Dette ble avslått av direktøren fordi disse kontaktene var tilknyttet et rederi som det ikke hadde blitt inngått samarbeidsavtaler med. Problemet oppstod når deputy manager hadde gått videre med dette forslaget til NORAD, uten at direktøren hadde blitt informert. Direktøren skriver:

Det er klart at et opphold ved X ville kunne gi han verdifulle inntrykk (...) saken har likevel etter mitt skjønn visse betenkelige sider. Først og fremst at han ikke må få det inntrykk av at han selv uavhengig av sitt selskap skal kunne legge opp og få gjennomført endringer eller utvidelser i sitt treningsprogram. Det må fastlegges og gjennomføres av meg (selskapet) i nødvendig samarbeid med Norad. (...) Innenfor rammen må selvsagt nødvendige praktiske tillempninger kunne gjennomføres med senere rapportering. En annen side er sviktende samordning og styring. (...) I dette tilfellet har han åpenbart latt seg lede av øyeblikks impuls, mer enn nøktern overveielse.<sup>222</sup>

---

<sup>219</sup> Den prosjektkoordinator sender brev til NORAD, 26.6.1971.

<sup>220</sup> Den norske direktøren i Tacoshili, sender rapport til NORAD, Tacoshili-rapport om opphold i Norge mai 1971. 4.6.1971.

<sup>221</sup> Brev fra Bjarne Lyng, til NORAD-Oslo, via stedlig representant (uten kommentar). 26.6.71.

<sup>222</sup> Brev fra Ministry of communications, transport and labour, samt prosjektkoordinator Bjarne Lyng, til NORAD-Oslo. 25.6.1971

I brevet kom det frem at Lyng mener at hans posisjon og autoritet ville bli utfordret og undergravd om hans deputy skulle få lage sitt eget opplegg i strid med hans ønsker. Dersom hans stilling som sjef ble undergravet, ville kaos følge. Lyng måtte ha kontroll på sine ansatte og deputy manager var hans underordnede. Det kan se ut som om Lyngs formelle og uformelle ansvarsrammer eskalerte raskt. Samtidig virker det som NORAD hadde problemer med å sette seg inn i alt det fagrelaterte som foregikk. Dette resulterte i at det ble vanskelig å sette grenser for direktøren, som de var avhengige av å ha et godt forhold til. På samme tid som NORAD var avhengig av Bjarne Lyng sin kunnskap om skipsfart, manglet både han og direktoratet som nevnt erfaring med å drive bistand. At Lyng drev Tacoshili-prosjektet som om det var et norsk rederi er ikke rart, for han hadde ingen forutsetninger for å gjøre det på noen annen måte. Dessuten var arbeidsforholdene og ansvarsfordelingen annerledes og uvant for han. Som alle andre hadde direktøren en bratt læringskurve.

Da det var mangel på regnskapsførere i selskapets administrasjon, tok direktøren igjen kontakt med NORAD for å ordne opp. Det var hans oppgave å utrede ansettelsesbehov, og spesielt gjaldt dette behovet for en chief accountant. Ifølge han var det vanskelig å finne noen som var kvalifisert for jobben i Tanzania. I en rapport om tilstanden ved Tacoshili som ble skrevet av direktøren, ble det resonert raskt frem til det norske konsulentselskapet Hartmark & co-IRAS (Hartmark) som drev med rådgivning i organisasjons- og bedriftsledelse. Et møte fant sted i Oslo med direktøren, representanter fra NORAD og Hartmark. Det ble avtalt at konsulentselskapet skulle sende brev til Tacoshili og NORAD med et tilbud. Kort tid etter ble tilbudet godtatt. Det ble konkludert med at konsulentene skulle betales av direktoratet, men at de hadde Tacoshili som oppdragsgiver. I brevet kom det frem at Hartmark så på NORAD som sin egentlige arbeidsgiver, noe det i praksis også var. Dessuten var det viktig for Hartmark å forsikre seg om at de ble betalt.

Selv om selskapet således formelt blir vår oppdragsgiver, går vi ut fra at oppgjøret i realiteten kan foregå direkte med direktoratet. Rent praktisk vil det kunne ordnes ved at vi sender månedlig nota til direktoratet, eventuelt med kopi til Tacoshili.<sup>223</sup>

Årsaken til at nettopp dette konsulentselskapet ble valgt, var trolig påvirket av at det hadde blitt foreslått av direktøren. Han hadde kontakter i selskapet, og en spesifikk konsulent hadde allerede blitt nevnt i forbindelse med prosjektet. Vedkommende skulle besøke Tacoshili for å se an forholdene der, for så å lage et eget regnskapssystem for rederiet. Videre skulle

---

<sup>223</sup> Fra K. Christiansen, HARTMARK & CO – IRAS - rådgivere i organisasjon og bedriftsledelse, til Bye i NORAD-Oslo. 2.6.1971

konsulenten hjelpe til i startfasen av prosjektet, og drive opplæring i Norge med den som skulle bli hans tanzanianske erstatter og chief accountant. Deretter skulle de to returnere til Tanzania hvor de sammen skulle implementere det nye regnskapssystemet. Direktøren hadde diskutert denne løsningen med den stedlige representanten, som hadde ytret seg positivt til denne strategien.<sup>224</sup>

Det ble senere fremmet en mer formell anmodning innad i NORAD om økonomisk støtte til konsulenter som kunne få i gang et regnskapssystem for selskapet, og at Tanzania sendte dette ønsket via Lyng. Samtidig kommer det frem at: "Anmodningen foreligger ikke i prinsippet enda, men NORAD har allerede vist at de er positivt innstilt til dette".<sup>225</sup> Dette antyder igjen at tanzanianske myndigheter ikke var godt nok informert av NORAD eller direktøren. En forklaring på dette kan være manglende forståelse for at dette dreide seg om samarbeid mellom to suverene stater, som i det minste var formelt likestilte. I et slikt internasjonalt samarbeid på byråkratplan, var det trolig mange av de involverte på norsk side (inkludert den stedlige representanten) som ikke reflekterte over nettopp dette. NORAD og Lyng baserte seg derimot på antagelser om at tanzanianerne uansett ville si seg enig i deres forslag, og at de uformelle avgjørelsene ble tatt i dialogen mellom dem. I tillegg viste det seg ofte at NORAD var rask til å si seg enig med Lyngs og konsulentenes ønsker og strategier, noe som igjen vitner om mangel på faglig kunnskap i NORAD. Dette satte direktoratet og tanzanianske myndigheter i en sårbar situasjon overfor konsulentene. I tillegg var den stedlige representanten enig i mye av det som ble foreslått av Bjarne Lyng. Representanten hadde liten grad av beslutningsmyndighet. Han fulgte det som kom av retningslinjer fra NORAD Oslo, som igjen lyttet til direktørens råd. Den stedlige representanten sendte videre brev og rapporterte om hva som foregikk, men hadde sjelden større innvendinger.<sup>226</sup>

Et annet selskap som først ble kontaktet privat av Lyng var Fred. Olsen & Co. Det skulle bidra til å løse problemene ved flere av havneanleggene som hadde store mangler. Flere av disse var ikke godt nok rustet til å ta imot det moderne skipet fra Norge. En konsulent ble ansatt for å ha tilsyn med den første fasen av reorganiseringen og oppbyggingen av havnefunksjoner. Han ble lønnet av NORAD. Fred. Olsen & Co bidro i opplæringsprogram for flere av tanzanianerne som ble sendt til Norge for å lære seg å bli moderne sjømenn.<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup> From Project Co-ordinator and Deputy Manager of Tacoshili, to the Principal Secretary to Comworks - the executive chairman of NTC. Rapport fra Tacoshili. 4.6.71.

<sup>225</sup> Fra kontorsjefen i PRO, til administrasjon (usikker hvem dette er spesifikt). Internt notat i NORAD, Kystfart – konsulentbistand. 30.6.71

<sup>226</sup> Intervju med Føreland og Frantzen, 24.10.2012.

<sup>227</sup> From Project Co-ordinator and Deputy Manager of Tacoshili, to the Principal Secretary to Comworks - the executive chairman of NTC. Rapport fra Tacoshili. 4.6.71.

Det var ingen tvil om at det kostet å hyre konsulentselskaper. Det var dyrt nok å sende folk frem og tilbake mellom Tanzania og Norge. I tillegg var det mangel på kunnskap på så mange forskjellige felt, fra organisering av havner til opplæring av offiserer. Samtidig var det ingen tvil om at NORAD var avhengig av direktørens kontakter og kunnskap, da han var svært sentral i de fleste ansettelser. Det ble etter hvert sendt stadig flere henvendelser fra blant annet den stedlige representanten, om at NORAD måtte utvide kostnadsrammene på grunn av den økte konsulent-bistanden.<sup>228</sup>

Før kontrakten om byggingen av skipet ble inngått mellom Tanzania og Bolsønes verft, hadde NORAD allerede bestemt i styremøte at dette første skipet skulle bli gitt som en gave. Kostnadsrammen var på 7,5 millioner kroner for skipet og ekstrapstyr. Stortinget bevilget totalt 8 millioner (55millioner kr i 2011<sup>229</sup>) til faglig og finansiell bistand for prosjektet i oppstartsfasen 1970-1971.<sup>230</sup> Denne avgjørelsen kom på tross av at NORAD to dager tidligere hadde mottatt et brev fra den stedlige representanten som gjaldt direktørens dårlige kommunikasjon med sin tanzanianske arbeidsgiver. Dette kunne være et faresignal som NORAD burde ha undersøkt nærmere før det ble tatt en avgjørelse om gavebistand. Samtidig var det vanskelig for NORAD å gå inn i prosessen på denne måten, siden de opprinnelig ikke hadde et direkte ansvar på dette området. Dette kunne i tillegg bli sett på som problematisk med tanke på forholdet til Bjarne Lyng. Et annet aspekt var at NORAD ønsket å bruke pengene som var blitt bevilget, og her var det en mulighet for å få gjort nettopp det. At direktoratet ønsket å bruke bevilgninger var ikke nytt, da jeg tidligere har nevnt hvordan noe av grunnlaget for opprettelsen av prosjektet var basert på dette.<sup>231</sup> NORAD hadde stor tillitt til at prosjektet skulle bli vellykket og bistandsoptimismen var stor.

Selve leveransen av skipet ble utsatt en rekke ganger. Den første henvendelsen fra verftet angående utsettelse kom i mars 1971, mens den siste utsettelsen kom på høsten samme året. Bolsønes verft begrunnet dette delvis med dårlig kommunikasjon mellom de ulike leddene i prosjektet. Her hadde den stedlige representanten en viktig rolle, men han var avhengig av informasjon fra andre. Direktøren var en viktig informasjonskilde. Hans kommunikasjonsproblemer med sin tanzanianske arbeidsgiver skapte ringvirkninger. En annen årsak til utsettelsene var at det tidlig hadde oppstått problemer med pengeoverføringen

---

<sup>228</sup> Boks: TAN 005 – 5 (38), NOTAT

Til C/Dir, fra Pro 1, undertegnet underdirektør Eskild Jensen. Omhandler konsulenthonorar og tilleggsfinansiering. 21.6.71. Dette er svar på et tidligere brev som gikk motsatt vei, datert 17.06.71

<sup>229</sup> Regnet ut ved hjelp av prisendring kalkulator på SSB sine nettsider, hvor det blir tatt utgangspunkt i konsumprisindeksen. Nettadresse: [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

<sup>230</sup> Styremøte NORAD, 17.6.1970

Energi -og sjøtransportkontoret, NORAD, januar 1993, Norsk bistand: sjøtransport 1962-1992 (Tanzania).

<sup>231</sup> Pharo, artikkel under trykking, 2013.

fra Tanzania til verftet.<sup>232</sup> Skipet som skulle ha blitt levert i 1. november, ble til slutt sjøsatt i Norge som M/S NORAD drøye to og en halv måned senere. Da var året blitt 1972. Skipet ble senere omdøpt til M/V Mtwara etter ankomsten i Tanzania i mars.<sup>233</sup>

#### **4.4 Den norske direktøren går av**

NORAD ønsket å ha en fortløpende oversikt over utviklingen av prosjektet. I tillegg var det nødvendig med bredde i informasjonen, slik at direktoratet kunne få et best mulig bilde av forholdene i Tanzania. Dette innebar at mange (muligens alle) som var involvert i prosjektet hadde et punkt i kontrakten med NORAD som gjaldt at de var forpliktet til å informere direktoratet underveis i prosessen. Spesielt gjaldt dette de som var direkte ansatt av NORAD. Dette innebar at utplasserte eksperter og direktøren i Tacoshili skrev rapporter, sendte telex og brev om alt som angikk Tacoshili-prosjektet. Temaer som ble tatt opp var alt fra diverse problemer med båtene, til at det var behov for penger til innkjøp av blyanter i administrasjonen til Tacoshili. En som arbeidet som ekspert på i Tacoshili, som ønsker å være anonym, bekreftet at kontrakten inneholdt et slikt punkt.<sup>234</sup>

Slik informasjon og forespørsler ble sendt til direktoratet, som oftest via den stedlige representanten. Representanten hadde dermed en kontroll-funksjon, og kunne følge med på prosjektets utvikling. Til tider ble materialet sendt rett videre til NORADs hovedkontor i Oslo. Andre ganger kom brevet med et bilag hvor det var skrevet en kommentar som gjerne satte saken i en bredere kontekst. For eksempel er det ofte det dukker opp kopier av kvitteringer som er blitt lagt med som vedlegg. Informeringen var vesentlig i den forstand at den opprettholdt et grunnlag for kommunikasjon mellom partene. Samtidig sier det seg selv at dette innebar mye arbeid for den stedlige representanten og hans stab, når så mye skulle dokumenteres av mange parter. I tillegg skulle representanten og hans stab se igjennom det som ble sendt via dem. Dessuten skulle det sendes til ulike avdelinger i NORAD, og det var ikke alltid like enkelt å vite hvor det skulle sendes. Dette var tidkrevende arbeid. Den stedlige representanten deltok også selv i møter og forhandlinger, som han selvsagt måtte rapportere om til NORAD.<sup>235</sup>

---

<sup>232</sup> Utsettelse:

- Brev fra Bolsønes verft, til Ministry of Communication, Transport and Labour. 24.3.1971
- Notat fra Pro1, til C/Pro, 28.5.1971.
- NORAD mottatt kopi av referat fra styremøte i Tacoshili, via den stedlige representanten, fra direktøren. 12.10.1971.

<sup>233</sup> Brev sendt fra stedlig representant Olav Myklebust til NORAD. 14.4.1972

<sup>234</sup> Samtale med anonym via e-mail, mai 2012 og april 2013.

<sup>235</sup> Intervjuer med Føreland og Frantzen, 24.10.2012.

Det viste seg at direktøren ikke var begeistret for all rapporteringen like godt, noe han ga uttrykk for i et brev han sendte til NORAD i desember 1971. Det var mange forskjellige sider ved prosjektet som måtte samles innunder ett, noe han mente at var hans oppgave. At NORAD og de ulike partene hadde separat kommunikasjon ville kunne medføre misforståelser og problemer. I tillegg mente han at dette var et hinder for tilliten mellom partene, og så på det hele som overvåking. I verste fall kunne dette ha en slik negativ innvirkning at prosjektet ville mislykkes, mente han.<sup>236</sup> Det er ingen tvil om at det var en form for overvåking som pågikk, men det hadde direktøren blitt underrettet om da han tok stillingen. NORAD var likevel uenig i at det var overvåking. Ordet «overvåking» føltes kanskje ikke riktig fordi det hadde negative konnotasjoner, mens dette dreide seg om rapportering tilknyttet et bistandsprosjekt.

NORAD sendte sitt svar til direktøren via stedlig representant i Dar. De anerkjente, som Lyng, at det var kommunikasjonsproblemer mellom de ulike partene. Men direktoratet mente de hadde rett på informasjon, samt å kommunisere med de forskjellige partene som var involvert. Det var NORAD som hadde satt prosjektet i gang, og som finansierte en stor andel av det.<sup>237</sup> Basert på kildegrunnlaget ser det for meg ut til at personalet i direktoratet som var tilknyttet prosjektet, mente at det var de og NORAD som hadde mest å tape hvis prosjektet ble mislykket. Dette viser at dette ikke bare handlet om å hjelpe fattige, men at det også handlet om politikk og prestisje. Det ville være synd hvis prosjektet ikke ble vellykket, men det var heller lokalbefolkningen i den sørlige regionen i Tanzania som ville bli direkte berørt hvis så skjedde. Samtidig ville et synlig mislykket prosjekt, gi negativ oppmerksomhet til bistanden hjemme iblant den norske opinionen og øvrig politisk lederskap. Det ville dessuten bli sett på som bortkastede midler, det ville være negativt for forholdet til Tanzania, samt være et nederlag for bistandsideologien.

Etter min mening var det uunngåelig at det oppstod noen kommunikasjonsproblemer underveis. For det første var det langt mellom Tanzania og Norge, ikke bare i avstand, men også i form av kultur og kunnskap. Dessuten var det tidlig i prosjektets levealder. Rutiner og arbeidsforhold ser ikke ut til å ha blitt avklart. Delt, og til tider utydelig ansvarsfordeling, var et annet problem som har blitt nevnt. NORAD hadde ikke bare krav på å se hva som foregikk, men dette kunne også være en nødvendig investering for å oppdage elementer som virket negativt inn på prosjektet. Samtidig hadde direktøren et godt poeng når det gjaldt de mange løse trådene som burde bindes sammen. Dette var et mellom-statlig prosjekt, og gjennom

---

<sup>236</sup> Brev sendt fra direktøren, til NORAD-Oslo, 6.12.1971.

<sup>237</sup> Brev sendt fra NORAD-Oslo, til stedlig representant i Dar es Salaam, 20.12.1971.



kildeomfanget ser det ut til at den norske private sektorens eksperter hadde problemer med å tilpasse seg dette.

Det er tydelig at partene hadde ulike syn på hvordan prosjektet skulle drives. Flere av konsulentene og direktøren hadde et mer utpreget teknisk syn på prosjektet, i tillegg til at de hadde problemer med å sette seg inn i den tanzanianske konteksten de var blitt plassert i. For dem dreide prosjektet seg om å opprette et moderne (norsk) rederi, for at dette skulle kunne drive en kystrute. NORAD drev et utviklingsprosjekt. Tanzanianske myndigheter var mottaker og hadde ingen erfaring med den norske skipsfartsmodellen. Det var kun tanzanianske rederier som hadde erfaring med å drive skipsfart i Tanzania, men denne kunnskapen ble ikke brukt. Dette ble synliggjort i et møtereferat fra Dar es Salaam. Møte fant sted i april 1973, etter et drøyt års drift. Til stede var blant annet den stedlige representanten, Bjarne Lyng og en avdelingsdirektør fra det tanzanianske finansdepartementet.

Det ble poengtert at det var behov for en evaluering av prosjektet, noe særlig NORAD var opptatt av. Dette var en viktig metode for NORAD å få oversikt og informasjon. Tanzanianerne var ikke imot en slik evaluering, men mente at prosjektet gikk godt og var på god vei mot å oppnå målet for den sørlige regionen. De fleste norske ekspertene som faktisk arbeidet på skipet mente det motsatte, og viste til store mangler på flere felt.<sup>238</sup> Her var totalt forskjellig oppfatning av målsettingen for prosjektet, samt hva som egentlig var oppnådd. At personene som hadde det overordnede ansvaret for prosjektet samtidig hadde mangel på faglig kunnskap, var et viktig element her. Samtidig kan det se ut til at tanzanianske myndigheter ønsket å virke positivt ovenfor NORAD og den stedlige representanten, slik at støtten til prosjektet skulle fortsette. Et annet poeng er at tanzanianske myndigheter mottok bistand fra mange land, hvor finansdepartementet var koordinator. Dette innebar at det var mange givere og prosjekter å holde styr på, og arbeidspresset ble deretter. Da var det vanskelig å ha en god oversikt og kontroll med alle prosjektene.

På tross av Bjarne Lyngs sterke ønske om at prosjektet skulle lykkes, var nettopp dette noe som bidro til at han sluttet i jobben. I det lå det at direktøren og NORAD hadde ulike syn på hvordan prosjektet skulle drives. På samme tid ønsket han å binde sammen og ha kontroll på alle sider ved prosjektet, som innebar at han ble overarbeidet. I et internt notat i NORAD ble dette inntrykket påpekt. Det var blant annet blitt skapt på bakgrunn av rapporter fra stedlig representant, som hadde ytret behov for å få tak på en norsk godssjef og en regnskapsfører for blant annet å minske Lyngs arbeidspress.

---

<sup>238</sup> Fra stedlig representant, til NORAD-Oslo. Referat fra møte med personer fra det tanzanianske Finansdepartementet i Dar es Salaam. 2.4.1973.

En sitter igjen med et inntrykk av at oppgavene med å forberede, igangsette og drive prosjektet har vært for store for en person. X har ikke rukket alt, og det er en rekke forhold som i dag "flyter" uten å ha kommet i ordnede former. (...) burde ha hatt med seg noen hjelpere allerede fra starten av.<sup>239</sup>

Stedlig representant kom med en viktig rapport alt våren 1972 hvor flere problemer ble påpekt, og det viste seg å gjelde det meste ved prosjektet. Lyng var informert om dette, da deler av det som stod i rapporten var informasjon som representanten hadde fått av han. Problemene var mange og en del av dem hadde pågått en stund allerede. Dette var tidlige varsellamper som kunne gitt indikasjoner for hvordan prosjektet ville utvikle seg videre. En grunn til at slike store problemer oppstod i en tidlig fase, var at det var flere utfordringer knyttet til oppstarten. Grunnlaget for hele prosjektet skulle bygges opp, og den prosessen var krevende.<sup>240</sup>

Et år senere ble det gjort en relativt kortfattet gjennomgang av hvordan utviklingen til prosjektet hadde vært hittil. Her fant NORAD at de hadde gitt Lyng for mye ansvar. Da han hadde fått et svært fritt mandat, resulterte dette i at han tok på seg for mange oppgaver. Han ble overarbeidet, noe som hadde dårlig innvirkning på utviklingen av prosjektet.<sup>241</sup> I et møte NORAD hadde hatt med direktøren i Oslo sommeren 1972, så det ut til at dette arbeidspresset gjorde direktøren usikker på om han ville forlenge kontrakten når den tid kom. Da hadde NORAD i Oslo bedt stedlig representant om å kontakte tanzanianske myndigheter og eiere, for å undersøke om de hadde noen ønsker for en eventuell ny direktør for Tacoshili. Selv om det hittil hadde vært problemer med kommunikasjonen med tanzanianske myndigheter, var det de som stod som ansvarlige for prosjektet sammen med ledelsen for Tacoshili. Som tidligere nevnt var det allerede planlagt at en tanzanianer skulle ta over stillingen som direktør når den norske direktøren skulle fratre. Han hadde gjennomgått opplæring, blant annet i Norge. Dermed kan det virke som om denne forespørselen fra NORAD, via den stedlige representanten, egentlig bare var en formalitet.

Ikke lenge etter gjennomgangen kom en evalueringsrapport som hadde blitt etterspurt av NORAD. Rapporten fra september 1973 konkretiserte mange av de samme problemene som allerede hadde kommet frem i gjennomgangen, men hadde også noen nye perspektiver på

---

<sup>239</sup> Notat fra Pro1, til C/Pro. DIR. for Utviklingshjelp. Kystfartproblemer. 1.6.72.

<sup>240</sup> Brev sendt fra stedlig representant, til C/Pro NORAD, rapport fra stedlig representant, om situasjonen og diverse problemer. 15.5.72

<sup>241</sup> Rapport om Tacoshili-prosjektet av underdirektør i tanzanianske samferdselsdepartementet, samt en norsk konsulent tilknyttet prosjektet, 14.5.1973

hvordan Tacoshili kunne forbedres.<sup>242</sup> I tillegg ble det satt spørsmålstegn ved hva som var effekten av kystruten hittil. Selv om dette virker som noe selvsagt å ha med i en slik rapport, var det ikke blitt tatt opp i særlig grad tidligere. Den norske direktøren fornyet ikke sin kontrakt og sluttet i sin stilling høsten 1973. Hvordan ville ledelsen og utviklingen av prosjektet bli uten han? Kort oppsummert vedvarte mange av de samme problemene, noe som tyder på at det ikke nødvendigvis var ledelsen av rederiet som var avgjørende for den videre utviklingen. Problemene lå i roten av prosjektet og på hvilket grunnlag det var blitt etablert. Samtidig var det tilknyttet datidens bistanndspositivisme og modernistiske syn på utviklingshjelp.<sup>243</sup>

#### **4.5 Tanzaniansk ledelse tar over**

Den nye ledelsen bestod av tanzanianere. Dette var positivt for å oppnå mer erfaring og å øke kompetansen, slik at selskapet en gang kunne bli selvhjulpent. Samtidig var det fortsatt tegn på kommunikasjonsproblemer. Den norske direktøren hadde klaget over at det var for mye kommunikasjon og rapportering, mens problemet nå var at kommunikasjonen minsket i omfang. Dette vedvarte gjennom hele perioden med tanzaniansk lederskap i Tacoshili (1974-1983). Samarbeidsforhold mellom partene endret seg noe og mangel på informasjon la grunnlaget for misforståelser.

Den nye ledelsen hadde store visjoner og ønsket seg blant annet flere skip. De mente at tiden var kommet for å ekspandere. En årsak var at det ene skipet, MS Mtwara, ikke klarte å drive kystruten alene innenfor det fastsatte tidsskjemaet for ruta.<sup>244</sup> Et forslag til en rutetabell hadde blitt lagt frem allerede i TØI-rapporten.<sup>245</sup> Tidsskjemaet måtte overholdes av diverse grunner, hvorav en dreide seg om navigasjonsforholdene til sjøs. Det var vanskelige forhold, hvor forskjellen mellom høyvann og lavvann var av stor betydning flere steder. Ved stasjonene måtte mannskapet være raske med lasting og lossing, da det kun var en viss periode båten kunne ligge ved kai før lavvannet skapte problemer. I verste fall kunne båten ende opp med å stå på grunna. Derfor var det viktig å være nøyaktig med tiden, da lavvann og høyvann inntrådte til faste tider. Hvis båten kom for sent ville dette kunne resultere i at den måtte vente i flere timer, og dermed forsinke hele reisen. I tillegg ville forsinkelser ha innvirkning på driftskostnader og dermed om selskapet gikk i pluss eller ikke.<sup>246</sup> Et skip til

---

<sup>242</sup> Referat fra møte mellom NORAD og direktør Lyng, TCSL i Oslo. 27.6.72.

<sup>243</sup> Brev sendt fra stedlig representant til NORAD, 4.6.1974.

<sup>244</sup> Brev sendt fra stedlig representant i Dar til NORAD-Oslo, 4.6.1974.

<sup>245</sup> TØI, s. 27-28

<sup>246</sup> Samtale via e-mail med anonym ekspert (mai 2012 og april 2013) , og Kjell Heggelund (april 2013).

ville lette på trykket som kunne oppstå hvis Mtwara-skipet trengte reparasjon eller lignende. Da ville det være et annet skip som kunne ta over, men enda et skip innebar også ekstra utgifter. Spørsmålet var om et nytt skip ville bidra positivt til driften eller ikke. Da den tanzanianske ledelsen kontaktet den stedlige representanten med ambisjoner om å etablere en langdistanserute mellom Somalia og Madagaskar, var representanten skeptisk. Ledelsen ønsket støtte fra NORAD for å iverksette en slik utvidelse, men den stedlige representanten mente at selskapet trengte å bli stabilt først.<sup>247</sup> At ledelsen i det hele tatt kom med et slikt forslag, viser at det fantes urealistiske forventninger. Det viser i tillegg at det ble antatt at NORAD kunne betale for det meste. En utvidelse til flere ruter mens det fantes nok av problemer med å opprettholde den ene, ville knapt bidra til å gjøre selskapet mer bærekraftig. Slike forslag virket lite gjennomtenkte, noe som tydet på den nye ledelsens manglende administrative og tekniske kompetanse og erfaringer. Slik jeg oppfatter det ønsket tanzanianerne å få mest mulig ut av samarbeidet med NORAD, uavhengig av om de selv hadde forstand på kystfart eller ikke. Flere av ledelsens forslag var ikke satt i forhold til realistiske økonomiske rammer. Det var tilfeller hvor stedlig representant var tydelig skeptisk til forespørsler fra den tanzanianske ledelsen, samtidig som han og NORAD ønsket å vise at de var positive til at de tok initiativ og kom med forslag. I brev til NORAD var den stedlige representanten og hans stab gjerne mer rett fram om hva han mente om mottaker. Det meste av informasjon og rapportering kom i denne perioden via den stedlige representasjonen, mens det var mindre direkte kontakt mellom Tacoshili og NORAD enn det hadde vært under den norske direktøren. Et vedvarende tema i korrespondansen fra representanten i perioden med tanzaniansk ledelse var problemer mellom administrasjonen og skipspersonell, spesielt de norske offiserene.<sup>248</sup>

I boken *Aid and Development* nevnes ulike grunner til at ledelsen ikke alltid fungerte like godt. Ledelsen hadde mangel på konkrete målsettinger og strategier for å løse problemer. Det blir påpekt at målene som ble satt ofte var mer preget av korttenkt optimisme enn av realisme. Det blir i tillegg referert til konflikter innad i administrasjonen i Tacoshili. Spesielt gjelder dette uenigheter mellom ledelsen og de som befant seg på et lavere nivå i administrasjonen. Et konfliktfylt tema gjaldt en mindre gruppe i ledersjiktet som tok alle beslutninger, mens resten av administrasjonen mente de hadde lite de skulle ha sagt. Alt av Tacoshilis anliggender måtte innom hovedkontoret i Dar es Salaam, noe som medførte stadige forsinkelser. Dessuten blir det nevnt at de ulike involverte parter hadde en kultur for å gi

---

<sup>247</sup> Brev sendt fra stedlig representant i Dar til NORAD-Oslo, 4.6.1974.

<sup>248</sup> Brev sendt fra stedlig representant i Dar til NORAD-Oslo, 4.6.1974.

hverandre skylden for forskjellige feil som oppstod. Dette var resultat av kommunikasjonsproblemer, misforståelser og uenigheter. Dette skapte mistenkeliggjøring og uærlig kommunikasjon, men uenigheter kunne samtidig virke stimulerende for å få frem nye ideer.<sup>249</sup> Det ser altså ut til at en autoritær og topptung styring ikke var noe som var spesielt for Lyngs ledelse.

Et annet aspekt var det lite effektive tanzanianske byråkratiet, som gjorde at ulike søknadsprosesser og kommunikasjon generelt tok lang tid. Likevel er det viktig å nevne at det ikke kun var et tregt system på grunn av lav og eventuelt uerfaren bemanning hos tanzanianske myndighetsorganer. Det er blitt nevnt tidligere at en årsak til at prosessene gikk sakte var at Tanzania mottok støtte fra svært mange giverland og organisasjoner, noe som resulterte i mange søknader og mye papirarbeid. De ulike giverne hadde hver sin måte å drive sin bistand på, samt at de hadde hver sin kontrollfunksjon. Problemet med dette var at tanzanianerne ble avhengig av å få informasjon fra giveren. Forhandlinger med tanzanianske myndigheter foregikk via finansdepartementet og eventuelt det departementet som stod faglig ansvarlig. I dette tilfelle var det MOT. Verken givere eller tanzanianske myndigheter hadde noe imot å koordinere bistanden bedre, men det kom ikke noe konkret ut av det. I landstudien fra 1988 påpekes det at innholdet i møtene kunne vært annerledes, hvis samarbeidet hadde vært bedre koordinert. Da ville det vært mer tid til å legge vekt på diskusjon av prosjektenes struktur og måloppnåelse, istedenfor at fokuset var utveksling av informasjon. Videre står det: «Mange bistandsyttere har interesser i sine prosjekter og har i lang tid hatt overoppsyn med iverksettingen av prosjektene uten særlig "innblanding"(...)». Bedre koordinering og samarbeid mellom bistandsgiverne kunne fått en positiv innvirkning på effektiviteten innen den tanzanianske saksbehandlingen.<sup>250</sup>

På tross av at det i oppstarten rådde en sterk optimisme, viste det seg allerede i 1975 at ytterlige problemer skulle komme opp på overflaten. Hva ledelsen angikk handlet det om at det var mangel på teknisk forståelse og kompetanse, noe som resulterte i at de ofte ikke så konsekvensene av avgjørelser som ble tatt. Godsmengden sank og skapte ekstra press på økonomien i rederiet. Dessuten var det mistanke om korrupsjon knyttet til kjøp av båter. Denne mistanken kom frem i en rapport fra en norsk ekspert som jobbet i Tacoshili-administrasjonen.<sup>251</sup> Mistanken om korrupsjon var særlig tilknyttet kjøpet av M/V Mwenge. Skipet var bygd ved et japansk verft og ble kjøpt brukt for full pris. Til sammenligning ble de

---

<sup>249</sup> A.J. Liviga, S. M. Hyera, M Rugyendo, Samuel S. Mushi, 1982, kapittel 5, i Mushi og Kjekshus (red.), s. 110-115

<sup>250</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 138-139

<sup>251</sup> Brev sendt fra ekspert i administrasjonen i Tacoshili, til NORAD-Oslo, 12.12.1975.

to skipene som var bygget ved norske verft kjøpt for 30 og 70 prosent av prisen.<sup>252</sup> Dessuten påpekte eksperten at det var flere tilfeller hvor de tanzanianerne som var i ledelsen, hadde fått jobben på bakgrunn av sine bekjentskaper i TANU. På denne tiden ble TANU-medlemskap sett på som viktig ved slike ansettelse i Tanzania. Eksperten mente at det burde være flere nordmenn i administrasjonen, for å få en orden på dette.<sup>253</sup> At norske eksperter var kritiske, var ikke noe nytt i norsk bistandssammenheng.<sup>254</sup>

Denne mangelen på kompetanse som er blitt nevnt, kan sees i sammenheng med den tidlige ekspansjonen som foregikk i rederiet. Fra det første skipet stod ferdig i januar 1971, ble ytterligere to skip kjøpt inn i løpet av fem år. Dette pågikk samtidig som Tacoshili hadde vanskeligheter med blant annet opplæring av personell, og at det var store mangler ved flere havner. Isteden for å ordne opp i problemene, "fløt" prosjektet videre. I 1974 ble skip nummer to M/S Lindi kjøpt<sup>255</sup>, og to år senere M/S Mwenge. Det ble smidd mens jernet var varmt, og ledelsen hadde ikke en "føre var"-tankegang. Potensielle fremtidige endringer i nasjonale eller internasjonale forhold som kunne ha innvirkning på selskapet, ble ikke tatt i betraktning. Det skal sies at det selvfølgelig kan være vanskelig å se slike fremtidige problemer før de faktisk inntreffer. Dessuten er det usikkert om disse problemene var mulig å løse for den tanzanianske ledelsen, eller for noen part. Uansett om det hadde vært mulig eller ikke, ble det ikke enklere med en rask utvidelse av selskapet.

Da kjøpet av skip nummer to skulle gjennomføres, ble det bevilget NORAD midler for kjøp av et norsk skip. Skipet, som senere fikk navnet Lindi, skulle kjøpes av Tacoshili for 70 prosent av prisen. NORADs bevilgninger til betaling for skipet, ble gitt til Tacoshili via Tanzania Investment Bank (TIB).<sup>256</sup> Ifølge en studie gjort av forskerne Hyera og Liviga, kom det senere frem at TIB hadde vært svært skeptisk til dette kjøpet. I en prosjektvurdering kom TIB frem til at det norske skipet var for avansert, og mente at et mindre skip med mindre teknisk utstyr ville være enklere å holde i stand. Dessuten mente TIB at skipet var for dyrt, siden et «enklere» og mindre skip ville ha en lavere pris.

På tross av dette ble Lindi kjøpt. Det er uvisst hvem som tok den endelige beslutningen. NORAD mente de ikke hadde myndighet til å ta den beslutningen, samtidig som det kommer frem i en intern prosjektvurdering at det skulle bevilges penger til kjøpet.

---

<sup>252</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 225

<sup>253</sup> Brev sendt fra ekspert i administrasjonen i Tacoshili, til NORAD, 12.12.1975.

<sup>254</sup> Simensen, 2003, s. 160-161

<sup>255</sup> Skipet ble bygget i Norge, og ble døpt Mwenge. Men befolkningen i Lindi var sjalu på Mtwaras befolkning, siden de hadde fått en båt oppkalt etter seg. Dermed ble båten omdøpt til Lindi i 1975. Dette ifølge anonym ekspert, samtale over e-mail (mai 2012 og april 2013).

<sup>256</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 225

NORADs interne beslutning ble gjennomført og Lindi ble kjøpt. Gjennom intervjuer med ansatte i TIB på et senere tidspunkt, fant Hyera og Liviga ut at det hadde blitt tatt en beslutning på et høyere administrativt nivå. Dette vil si at beslutningen ble tatt av tanzanianske myndigheter. TIBs vurdering kom for sent til at den kunne bli tatt med i betraktningen. Det er usikkert om beslutningen ble framskyndet for å unngå et eventuelt kritisk innspill fra TIB. Samtidig var den tanzanianske ledelsen fornøyd med kjøp av et nytt skip.<sup>257</sup> Det ser ikke ut til at de reflekterte mye over at skipet var fra Norge. Eksemplene viser en tendens hvor NORAD ønsket å ha kontroll med Tacoshili. På samme tid var NORAD mindre skeptisk når det gjaldt norsk teknologi, og tanzanianske myndigheter sa seg enig med NORAD. Dessuten var dette i den tidlige fasen, hvor direktoratets behov for å bruke opp bevilgninger var viktig.

Både NORAD og tanzanianerne ønsket altså gjerne å bruke mye av de norske bistandsbevilgningene så raskt som mulig. Uten støtte fra tanzanianske myndigheter og NORAD hadde ikke Tacoshili kunnet ha en slik rask ekspansjon, som blant annet gjaldt anskaffelse av nye skip.<sup>258</sup> Men det fantes også kritiske røster, og blant lokalbefolkningen var det forskjellige meninger. På den ene siden ville prosjektet bidra til å skape økonomisk vekst, gjennom økt handel og transport av personer og varer. Samtidig var det vanskeligere for lokale sjømenn å konkurrere med Tacoshili. På den annen side var Tacoshili et positivt tilbud for lokalbefolkningen. Samtidig var det motstand mot prosjektet fordi det var en erstatting for veiutbygging.

Blant dem som hadde vært imot prosjektet fra begynnelsen av, var blant annet et lokalt parlamentsmedlem. Han mente at behovet for vei var større fordi den ville kunne være til hjelp for flere. Dessuten mente han sjøtransporten var bra nok som den var. En grunn til at ideen om en kystrute i utgangspunktet hadde blitt lansert av tanzanianske myndigheter, var at de mente dette ville være en billigere løsning enn vei. Samtidig var planen å bygge vei en gang i fremtiden. Den lokale politikerens var uenig i denne prioriteringen. Vei ville være en bedre og mer langsiktig investering. Når man ser tilbake på dette i ettertid hadde han kanskje rett i dette, siden kystruten innebar etablering og oppbygging på så mange felt. Ettersom prosjektet ble satt i gang og problemer ble oppdaget, fortsatte kritikken. Interessene som trolig lå bak parlamentsmedlemmets kritikk, var lokalbefolkningens ønske om veiutbygging. Han ønsket å få den gamle planen om vei frem i lyset, og å skape oppmerksomhet rundt saken igjen. I tillegg ønsket han som alle politikere å bli gjenvalgt. Mens lokalpolitikeren ville sette

---

<sup>257</sup> Liviga og Hyera, Rugyendo og Mushi (tekst redigering), 1982, i Mushi og Kjekshus (red.), s. 116-117

<sup>258</sup> Mushi og Kjekshus (red.), 1982, s. 125-127

fokus på vei, ser det ut til at flere tanzanianske politikere på det øvre plan var mer positive til Tacoshili-prosjektet. Bakgrunnen for denne positive vinklingen var trolig at dette var myndighetspersoner som var tettere knyttet til bistandssamarbeidet med Norge.<sup>259</sup>

Her er det i tillegg viktig å se i hvilken nasjonal politisk kontekst prosjektet og rederiet befant seg i. Tanzania var styrt av Julius Nyerere og landets eneste lovlige politiske parti var TANU (senere CCM). På denne tiden var det vanlig at personer med gode forbindelser til partiet, fikk fortrinn i jobbsammenheng. Dette gjaldt også i Tacoshili, både på høyere og lavere nivå. Dette kunne ha en negativ innvirkning på prosjektets gang, da slike ansettelser ikke nødvendigvis handlet om hvem som var best kvalifisert.<sup>260</sup> Mushi og Kjekshus viser til betegnelsen «*implementation by panicking*», som ble lansert i 1977 av Tanzanias daværende minister for transport. Betegnelsen omhandlet faktisk administrasjonen og ledelsen i Tacoshili, og hvordan handlingene til ledelsen var preget av at de var i en presset situasjon.

Forfatterne mener det var en spesiell type politisk lederstil på det nasjonale nivået i Tanzania i perioden, og at denne hadde innvirkning på den generelle lederkulturen på ulike felt. Den var basert på at vedtak ble fattet på grunnlag av sentralt initierte målsettinger, hvor det blant annet var lite involvering av teknisk ekspertise. Dette ble problematisk da det var personer med slik ekspertise som til syvende og sist skulle implementere målsettingene. I ettertid resulterte panikktilstanden i at det ikke ble reflektert over avgjørelser som ble tatt, eller over hva som var årsaken til en positiv eller negativ erfaring i ettertid. Det ble heller ikke rom for forberedelser før hjulene begynte å rulle. Det er godt mulig å kjenne igjen denne tendensen i Tacoshilis utvikling, og hvordan prosjektet ble styrt utover 1970-tallet. Samtidig som denne tendensen ble fremmet gjennom det ledende politiske partiet TANU kunne representanter fra partiet gjerne ha en konstruktiv rolle i møter med ledelsen. Den nevnte lokalpolitikeren er et eksempel på dette.<sup>261</sup> Dette kaster dessuten nytt lys over rollen til den tidligere direktøren Lyng, da det er stor sannsynlighet for at dette hadde innvirkning på hans arbeidsforhold i Tanzania.

Et interessant poeng her er at en lignende tendens gjenspeiles i NORAD og deres stedlige representanters arbeid med Tacoshili-prosjektet. NORAD hadde også sentralt initierte målsettinger for prosjektet, som bar lite eller intet preg av teknisk ekspertise. Både ansatte i NORAD i Oslo som arbeidet med prosjektet, samt de ansatte ved den stedlige representasjonen var i stor grad overarbeidet. Dette resulterte i at de sjelden fikk tid til å

---

<sup>259</sup> Liviga og Hyera, Rugyendo og Mushi (tekst redigering), 1982, i Mushi og Kjekshus (red.), s. 117-118

<sup>260</sup> Brev sendt fra ekspert i administrasjonen i Tacoshili, til NORAD, 12.12.1975.

<sup>261</sup> Mushi og Kjekshus (red.), 1982, s. 126-127



reflektere over avgjørelser som ble tatt, erfaringer som ble gjort, eller årsakene som lå bak. Det var lite tid til forberedelser og planlegging før prosjektet ble satt i gang. Dermed kan det sees noen paralleller mellom den stedlige representantens rolle og lokalpolitikerens. De var begge del av et system og hadde en rolle som varsler. Det var i lokalpolitikerens interesse å fremme lokalbefolkningens kritikk, og lytte til lokalt forankrede næringsinteresser. Samtidig var han avhengig av å ha et godt forhold til TANU, for å kunne stille til gjenvalg. Den stedlige representantens oppgave var å fremme NORADs syn og interesser, hvor en av disse var å sikre at bevilgninger ble brukt på forsvarlig vis. Han ønsket som regel å fortsette å arbeide i NORAD.

Det ble holdt et lokalt møte i byen Lindi i august 1976. Møtet ble arrangert av TANU regional executive committee, og omhandlet problemene ved Tacoshili. Til stede var også representanter fra Tacoshilis ledelse. Formålet var å finne ut av problemene og å finne potensielle løsninger. Noen av problemene som ble tatt opp var at skipene var i dårlig stand, dårlige administrative forhold, dårlig forhold mellom ledelse og de norske offiserene, og at det ansvarlige departementet var lite opptatt av slike problemer. I tillegg var deler av lokalbefolkningen misfornøyd med Tacoshilis tilbud. Det ble nedsatt en komite som skulle bringe videre forslag som kunne bedre forholdene, og flere forslag ble notert. Det ble blant annet bestemt at regionens behov for frakt av varer og passasjerer skulle estimeres. Videre skulle slik informasjon sendes til Tacoshili, så selskapet kunne tilpasse seg de faktiske forholdene.<sup>262</sup>

Det er merkelig at slike elementære forhold ikke hadde blitt grundigere undersøkt. Problemene som kom frem på dette møte hadde allerede ulmet i deler av befolkningen, og det var blitt rettet flere klager mot Tacoshili. Dette hadde i tillegg vært omtalt i media. I 1977 ble den daværende tanzanianske ledelsen avsatt. Den stedlige representanten så på utskiftningen av ledelsen som positivt, da det hadde vært flere som hadde vært misfornøyd med den. Tacoshili fikk en ny lokal ledelse, som arvet de samme gamle problemene.<sup>263</sup>

#### **4.6 Tekniske utfordringer og (u)forutsette problemer**

Det var flere problemer med Tacoshili-prosjektet. De fleste problemene hadde sin rot i den tidlige startfasen, ja tilbake til planleggingen av prosjektet. En del av disse ble mer fremtredende underveis i prosessen, når de kom mer frem i lyset. Flere av problemene var relativt elementære. De vanskelige navigasjonsforholdene kombinert med navigasjonsutstyr

---

<sup>262</sup> Liviga og Hyera, Rugyendo og Mushi (tekst redigering), 1982, i Mushi og Kjekshus (red.), s.118-119

<sup>263</sup> Rapport fra stedlig representant, til NORAD-Oslo, 12.9.77.

om bord som ikke var tilpasset standarden på land, samt lite utbygde havner hvor skipet skulle legge til, var noen eksempler på nettopp dette. Det ser ut til at partene var klare over en del av disse åpenbare problemene (blant annet blir noe av dette nevnt i TØI-rapporten), men så heller på det som tekniske utfordringer for prosjektet. Prosjektet og planleggingen bak bar tydelig preg av naive forestillinger om hvor enkelt man tenkte teknologioverføring ville være. NORAD, norske konsulenter og eksperter så først og fremst for seg en moderne kystrute i form av norske skip og utstyr, mens de i mindre grad forholdt seg til hvordan forholdene i Tanzania faktisk var.

Et av problemene som hadde vært åpenbart fra begynnelsen av, var de dårlige forholdene ved flere av havnene langs med ruten. Allerede i mai 1972 ble dette problemet påpekt i et notat fra Tacoshili. Da hadde M/S Mtwara kun vært i drift i noen måneder. Det kom frem at de vanskelige havneforholdene gjorde det problematisk eller umulig å legge til ved enkelte stoppesteder. Her måtte mannskapet om bord ty til mindre båter for å få passasjerer i land. Dette resulterte i at det var en begrenset type gods som kunne fås i land ved disse destinasjonene.<sup>264</sup> I et annet brev fra NORAD som ble sendt til den stedlige representanten omtrent to uker senere, vises det igjen til havneproblemene.

Vi viser til representasjonens fortrolige notater (...) med rapport om situasjonen (...). Spørsmål må anses som så viktig for prosjektets videre utvikling at representanten ikke bør nøle med å ta det opp med myndighetene og uttrykke NORADs bekymring såfremt nye vansker skulle oppstå. (...) NORAD er mer (...) interessert i å få vite hvordan havnespørsmål er og vil bli ordnet.<sup>265</sup>

Brevet er nok et eksempel på hvor slett planleggingen hadde vært. Den stedlige representanten skulle bringe spørsmålene videre til myndighetene, for at de skulle finne løsninger. Han kunne forhørt seg nærmere med ekspertene som var utplassert, om de hadde noen forslag som kunne bidra til å løse problemene. At NORAD via sin stedlige representant tilsynelatende mente at denne ene båten (og senere et par til) skulle diktere havneutviklingen i Tanzania, kan i ettertid se ut til å grense til norsk stormannsgalskap. I et brev datert 19. juni 1972, altså noen dager etter sistnevnte brev, ble det besluttet å sende en orientering og instruks til den stedlige representanten om ulike problemer. NORAD påpekte at de var fornøyd med deler av prosessen så langt, men at noen problemer måtte løses før driften ble tilfredsstillende. Det første problemet som ble nevnt, var igjen "de uventede vansker med anløp av havnene Kilwa, Lindi, samt Mafia."<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> Notat av Eskild Jensen avdelingsdirektør i NORAD, notat angående skip nummer 2 til rederiet, 29.5.1972.

<sup>265</sup> Fra Pro, Eskild Jensen, til stedlig representant i Dar es Salaam. Problemer. 14.6.72.

<sup>266</sup> Notat. Fra C/Pro, til U/Pro. 19.6.1972.

NORAD og den stedlige representanten synes å ha vært uvitende om hvordan havneforholdene var i regionen, selv om dette hadde blitt nevnt i forstudien til TØI. Dog ble det ikke sett på som et stort problem i TØI-studien, noe som trolig forklarer dette. Her stod det at havnene i Dar og Mtwara var av god kvalitet. I Kilwa og Lindi ble det nevnt at det var behov for noen forbedringer, men det virket ikke som at det var stor hast med å få gjennomført disse foreløpig. På Mafia var det ikke mulighet for å legge i land, men dette ble heller sett på som en realitet enn et problem. Det var ingen planer for å tilrettelegge for at skipet skulle kunne legge til her. Av andre havner som ble nevnt i denne sammenhengen, var havnen på Zanzibar. På tross av at det ikke ble aktuelt å ha dette som fast destinasjon, er det interessant at det ble nevnt at det var lite vanlig med mekanisert lastesystem her. Dette på tross av at Zanzibar var en relativt stor havn med god standard. I sammenligning var det et mål at det skulle opprettes slike mekaniske metoder i flere av de havnene langs med ruta hvor standarden var mye lavere enn på Zanzibar.<sup>267</sup>

Fra begynnelsen av var det bestemt at ansvaret for havneforholdene, drift og vedlikehold var Tanzanias sitt. Samtidig var det NORAD som satt med penger som ga tilgang på ekspertenes tekniske kunnskap, noe som ga den stedlige representanten et overtak i forhandlinger med tanzanianske myndigheter.<sup>268</sup> Omfanget av problemene som stod i veien for at driften skulle bli tilfredsstillende ble tydeligere med tiden, men NORAD var avhengig av andre for å finne løsningene. I det vanskelige terrenget mellom giver og mottakers formelle og uformelle ansvarsfordeling, fikk ekspertene og konsulentselskaper en viktig rolle. Det var ofte de som avslørte problemene, og som kom med potensielle løsninger. Behovet for den faglige bistanden økte, og kostnadsrammene til NORAD ble stadig utvidet utover 1970-tallet.<sup>269</sup>

I ettertid kan det sees på som litt merkelig at TØI ikke hadde tatt med i betraktningen at havnene var en sentral brikke for at prosjektet skulle bli vellykket. Beskrivelsen av fartøyet som skulle bygges var detaljert, og at det var moderne ble sett på som essensielt. Havnene var det ikke like viktig med. Det var viktig at det var effektiv lossing og lasting, men om skipet kunne legge til kai var det ikke hastverk med. Dette viser igjen at konsulentene som satt med den tekniske ekspertisen, manglet innsikt i hva slags varer fraktbehovet bestod i ved de ulike havnene. Ettersom tiden gikk ble havnene til flaskehalser i driften av kystruten, og medførte senere misnøye blant lokalbefolkningen.

---

<sup>267</sup> TØI, 1969, s. 32-35

<sup>268</sup> Energi -og sjøtransportkontoret, NORAD, januar 1993, Norsk bistand: sjøtransport 1962-1992 (Tanzania).

<sup>269</sup> Til C/Dir, fra Pro1, undertegnet underdirektør Eskild Jensen. 21.6.71.

I landstudien fra 1988 blir det nevnt at det fortsatt var problemer med havnene. Skipenes tekniske utstyr ble ikke benyttet til det fulle, siden havnene ikke hadde tilsvarende standard. NORAD tok opp problemene med tanzanianske myndigheter. Havnemyndighetene i Tanzania<sup>270</sup> ble kontaktet, og de forsøkte å bedre situasjonen. Dessverre var det lite konkret som ble gjort.<sup>271</sup> Kaiene og bygningene hvor lasten skulle ligge var i dårlig stand flere steder. I tillegg måtte Tacoshili betale leie for disse siden de var eid av EAHC. Dette gjaldt i Dar es Salaam, Mtwara og Lindi. Kilwa og Mafia hadde ikke slike fasiliteter. Det var dessuten dårlig sikkerhet for lasten når den var i havn og om bord i skipet. Vanskeligheter med lossing og lasting gjorde at en del varer ble ødelagt. Det var hovedsakelig to grunner til at dette skjedde. Den ene var mangel på teknisk utstyr ved havnene, som gjorde det vanskelig å ta imot last fra de moderne skipene. Den andre grunnen var de vanskelige maritime forholdene, med tidevann og sterke strømminger. Dette, sammen med risikoen for tyveri på grunn av dårlig sikkerhet, resulterte i flere erstatningskrav mot Tacoshili. Problemene var spesielt fremtredende ved havnene Lindi, Kilwa og på Mafia. Lokal misnøye skapte bedre forutsetninger for den mindre, lokale og tradisjonelle skonnertrafikken.

Hvis det var behov for større reparasjoner på skipene fantes det heller ingen fasiliteter, som var tilpasset de norske skipene ved verftene i Tanzania. Dermed måtte skipene gå til nærmeste havn med slike muligheter, som var Mombasa i Kenya eller Maputo i Mosambik. I tillegg var det sjelden det fantes nødvendige reservedeler til skipene i Tanzania. Dette måtte importeres, ofte fra Norge.<sup>272</sup> EAHC var blant Tacoshilis frustrasjoner siden de nektet å gi dem noen tilpassede løsninger, som også NORAD mente de burde få. Dette var jo tross alt et utviklingsprosjekt. Tacoshili var større og mer moderne enn deres konkurrenter, men var ikke tilpasset de tanzanianske forholdene. EAHC ville ikke tilpasse seg det "norske" selskapet, for dette ville bety store utgifter for dem. I TØI-studien ble det antatt at havnemyndighetene ville ønske å bidra til forbedre havnene. Denne antagelsen var feil og manglet empirisk grunnlag. Bakgrunnen var mest sannsynlig at EAHC og Tanzania ikke hadde råd. Landet hadde tross alt entret en økonomisk krisetid mot slutten av 1970-tallet. Isteden ble Tacoshili pålagt å betale ekstra avgifter til EAHC. Tacoshilis eier, National Transport Corporation (NTC), gjorde lite for å forhindre dette, siden de var avhengige av et godt samarbeidsforhold til det overnasjonale organet. Det var dyrt å holde Tacoshili i drift.<sup>273</sup>

Kjøpet av det japanske skipet M/S Mwenge i 1976 bidro på utgiftsposten. Skipet ble

---

<sup>270</sup> EAHC, som senere ble THA.

<sup>271</sup> Landstudien for Tanzania, oktober 1988, s. 225-226

<sup>272</sup> Liviga og Hyera, Rugyendo og Mushi (tekst redigering), 1982, i Mushi og Kjekshus (red.), s.105-108

<sup>273</sup> Liviga og Hyera, Rugyendo og Mushi (tekst redigering), 1982, i Mushi og Kjekshus (red.), s.100-102

kjøpt til full pris, selv om det var brukt. Mwenge var spesialbygd for å frakte kveg, da det var planer om å etablere en rute for kvegtransport. Dette ble ikke noe av, og skipet fikk raskt diverse tekniske problemer.<sup>274</sup> Etterhvert gikk skipet med så stort tap at det var bedre å sette det ut av drift i en periode. I 1981 krevde NORAD at skipet ikke skulle motta noe hjelp fra midlene som NORAD bevilget til Tacoshili. På grunn av de store økonomiske problemene til Tacoshili, krevde så NORAD at Mwenge måtte selges. Det var god begrunnelse for dette kravet på dette tidspunktet, da skipet stod for en tredjedel av selskapets totale tap det året.<sup>275</sup>

Samtidig hadde Tacoshili økonomiske problemer som var tilknyttet nedgang i mengden gods. Dette medførte inntektssvikt og lav betalingsevne.<sup>276</sup> Tacoshili hadde det vanskelig økonomisk, og NORAD brukte stadig større summer på faglig bistand. Den tidlige ekspansjonen i selskapet hadde medført en raskt voksende kostnadsramme. I 1980 bestemte direktoratet seg for å kutte den faglige bistanden. Tacoshili hadde hatt eksperter og mottatt hjelp fra konsulentfirmaer i rundt ti år, og burde være rustet til å ta overta stafettpinnen. Med få unntak ble fagpersonellet fjernet fra Tacoshili. Fra da av skulle NORADs finansielle støtte først og fremst bestå av hjelp til kjøp av reservedeler til skipene, vedlikehold, samt støtte til driften av selskapet. På slutten av 1970-tallet og frem til 1980, kom det flere rapporter som påpekte at det var et behov for å endre kurs for Tacoshili. Rapportene kom fra en ekspert og et norsk konsulentselskap, og ble sendt til NORAD. Det er mulig at direktoratet kuttet i den faglige bistanden som var der på det tidspunktet, fordi de allerede hadde planlagt en overgang til en ny ordning. I 1982 var gjelden blitt så stor, at Tacoshili i realiteten var konkurs. Tanzanianerne i Tacoshili som skulle drive selskapet videre var skeptiske, dette gjaldt spesielt mannskapet om bord på skipene. Flere mente de ikke hadde fått god nok opplæring, og en del sluttet og søkte seg til andre rederier.<sup>277</sup>

I et brev fra juni 1972, stod det notert med håndskrift i margen: «Hva med selskapets økonomiske situasjon? (...) Hvorfor er det så mange problemer i dette prosjektet?». Brevet var sendt fra NORADs avdelingsdirektør Eskild Jensen i Oslo, til den stedlige representanten i Dar es Salaam som på dette tidspunktet var Olav Myklebust. Man kan ikke være helt sikker på hvem som har skrevet dette, men mest sannsynlig er det Myklebust eller den ansvarlige saksbehandleren tilknyttet Tacoshili-prosjektet. Brevet var stilet til han og det er lite trolig at noen i NORAD Oslo skulle ha skrevet på dette før brevet ble sendt.<sup>278</sup> Svaret på det siste

---

<sup>274</sup> Landstudien for Tanzania, oktober 1988, s. 225

<sup>275</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 229

<sup>276</sup> Brev sendt fra ekspert i administrasjonen i Tacoshili, til NORAD, 12.12.1975.

<sup>277</sup> Landstudien for Tanzania, oktober 1988, s. 226-227

<sup>278</sup> Fra Pro, Eskild Jensen, til stedlig representant i Dar es Salaam. 14.06.72.

spørsmålet er ikke enkelt, for det var flere grunner. En av de mest sentrale var teknologivalget, som medførte tekniske flaskehalser og gjorde det vanskelig for Tacoshilis ledelse å opprettholde driften på best mulig måte. Tekniske utfordringer skapte et annet problem – det ble liten tid igjen til opplæringen.

De såkalte uforutsette problemene skapte trøbbel for de rent tekniske "utfordringene". Det ser ut til at få eller ingen i NORAD (hjemme eller ute), eller de norske ekspertene forstod verdien av kulturell forståelse og dens innvirkning på alle aspekter ved prosjektet. Denne mangelen skapte kommunikasjonsproblemer samt et opp-ned forhold mellom giver og mottaker. Tanzanias myndigheter og ansatte i Tacoshili sa i stor grad ja takk til det som ble tilbudt dem, og fikk dermed en relativt passiv og avhengig rolle. De hadde verken den tekniske kompetanse eller økonomi til å kunne ta de endelige avgjørelsene, eller til å drive Tacoshili. Både ledelsen i Tacoshili, tanzanianske myndigheter og NORAD selv, forventet at norske bistandspenger kunne ordne opp i de fleste problemer. Samtidig hadde NORAD behov for å bruke opp bistandsbevilgningene. Likevel var det eksempler på økonomiske uenigheter mellom partene. NORAD og den tanzanianske ledelsen ved Tacoshili var uenige om tanzanianernes ønske om kjøp av skip og etablering av alternative ruter. Kjøpet av Lindi var et tilfelle hvor TIB var den moderate parten. Fellesnevneren for de ulike uenighetene var at det i mange tilfeller endte med at NORAD fikk bestemme.

#### **4.7 Kommunikasjon og kultur**

I sin bok om sitt arbeid som NORAD-ansatt i Tanzania på 1990-tallet, kommer Bjelland med flere interessante poeng om kulturforskjeller som har innvirkning på forholdet mellom nordmenn og tanzanianere. Dessuten var trolig denne kulturelle avstanden større på 1970- og 1980-tallet. Bjelland nevner at tanzanianerne var mer formelle i arbeidssammenheng. Det var viktig å hilse ordentlig og å kle seg presentabelt. Dette var ikke like viktig blant nordmennene, som la større vekt på vedlikeholdsarbeid og å holde seg til tidsfrister. Ordet vedlikehold finnes ikke på swahili, og hvordan man forholder seg til tid er ganske annerledes enn i Norge. Tidsperspektivet er mer avslappet og tanzanianerne tar ting som de kommer. Å gi uttrykk for at man har dårlig tid kan bli forbundet med dårlig folkeskikk i Tanzania. I tillegg er måten en tanzanianer uttrykker seg på, mindre direkte enn hva nordmenn er vant med. For eksempel skal man ikke være for negativ eller direkte med dårlige nyheter.<sup>279</sup> Bjelland skriver:

---

<sup>279</sup> Bjelland, 2009, s. 50-53

Tanzanianerne på landsbygda ønsker å gi et svar den som spør er tilfreds med. Hvis man fornemmer at den hvite ønsker et spesielt svar, gir man gjerne dette svaret for å gjøre den hvite fornøyd. Dette understreker den positive grunnholdningen som er hos landsby-befolkningen i Tanzania. Man vil sjelden motsi gjestens forslag så sant det er mulig at forslaget kan gjennomføres.<sup>280</sup>

Jeg har selv reist i Tanzania og kan kjenne meg godt igjen i Bjellands beskrivelse. Det var ikke usannsynlig at dette kunne skape kommunikasjonsproblemer og misforståelse mellom nordmenn og tanzanianere på alle nivåer. Selv om Bjelland nevner dette som et fenomen blant folk på landsbygda, betyr ikke det at det ikke kunne oppstå i forholdet mellom tanzanianske myndighetspersoner og for eksempel den stedlige representanten. I tillegg skapte bistanden et forhold mellom partene hvor denne ja-kulturen ble fremhevet som positiv. Tanzanianerne mottok "belønning" i form av bistand for å si ja, noe som da allerede lå latent i deres kulturelle bakgrunn. Samtidig er det viktig å nevne at det først og fremst var nordmennene som satt med den tekniske kunnskapen, som gjorde det vanskelig for den tanzanianske ledelsen i Tacoshili å ha en kritisk innfallsvinkel. Dette gjaldt også delvis for de tanzanianske myndighetene, men som jeg har nevnt tidligere hadde de en mer nøktern rolle ved kjøpet av M/S Mwenge. Den stedlige representanten representerte NORAD og Norge, som igjen betød at han representerte bistandspenger. Dette hadde trolig innvirkning på hvordan han ble behandlet av tanzanianske myndigheter.

I tillegg til de kulturelle kommunikasjonsproblemene mellom tanzanianere og nordmenn, var det problemer med kommunikasjonen mellom ekspertene og NORAD (hjemme og ute). Ekspertene hadde den tekniske kunnskapen og ønsket å bidra til å løse utfordringene, men flere eksperter mangler kulturelle forståelse. Dette kunne gjøre det vanskelig å forholde seg til tanzanianske overordnede i Tacoshili, samt myndighetene i landet. Ekspertene var de nordmennene som daglig var til stede og så hva som foregikk med kystruten. Det kommer tydelig frem gjennom intervjuer og samtaler, at ekspertene (spesielt sjømennene) og de stedlige representantene (samt andre NORAD-ansatte ved utekontoret) hadde totalt ulikt syn på prosjektet og dets utvikling. En tidligere ekspert som ønsker å være anonym, var ansatt av NORAD som styrmann og skipper i Tacoshili på slutten av 1970-tallet. Han mente at fremstillingen av Tacoshili i papirene til NORAD og hva ekspertene var vitne til, var to forskjellige verdener.

Han forteller at M/S Mtwara egentlig var registrert for 150 passasjerer, men at det ofte var opp til det dobbelte antallet. Billettsalget foregikk på det lokale rederikontoret. Det var

---

<sup>280</sup> Bjelland, 2009, s. 56

ingen kontroll med hvor mange billetter som ble solgt, noe som ifølge skipperen tilrettela for korrupsjon. En del av de fattigste passasjerene reiste gratis eller betalte lavere pris. Ellers var forholdene på skipet relativt spartanske, og en del av hans synspunkt virker å være preget av at han ikke var helt forberedt på de store kulturforskjellene. Det er tydelig at dette har bidratt til flere misforståelser mellom han og de lokalt ansatte på skipet.

Det var vanlig prosedyre å spyle store dele av skipet etter hver tur, blant annet fordi passasjerene gjorde fra seg andre steder enn i toalettene om bord. Det var mangel på mange varer i Tanzania på denne tiden, alt fra dopapir til lyspærer kunne være vanskelig å få tak i. Nordmennene om bord måtte være oppfinnsomme, og han forteller blant annet om at de byttehandla matvarer med skandinaviske skip som en sjelden gang var i området. I tillegg handlet de inn mye varer da de av og til var innom Mombasa i Kenya, hvor utvalget av varer var mye større. Det var både dødsfall og fødsler om bord i skipet, i løpet av hans tre års kontrakt ved Tacoshili. Under hans opphold følte han ikke at det var noen store endringer, men at han og de andre norske offiserenes bidrag først og fremst var å holde ruta gående.

Ifølge han var det lokale mannskapet noe variert. Noen hadde erfaring fra dhower og andre mindre båter, men hadde ingen formell utdanning. Andre hadde fått utdanning i utlandet<sup>281</sup>, men hadde svært lite praktisk erfaring. Hans inntrykk var at de som hadde mer erfaring arbeidet best, men at de aller fleste trengte generell praktisk opplæring. Dette var nødvendig på tross av at flere hadde fått opplæring i Norge og på norske skip.<sup>282</sup> Ifølge Liviga og Hyera mente tanzanianerne selv at de ikke hadde noe imot hardt praktisk arbeid om bord, men at de følte de manglet god nok teoretisk opplæring. I tillegg var det lite skriftlig materiale på engelsk under opplæringen, og på tekniske deler på skipet var det instruksjoner på norsk. Det tanzanianske mannskapet klagde dessuten på dårlig koordinering av de ulike sidene ved opplæringen, noe som mest sannsynlig skyldtes at det var satt av lite tid til å prioritere slikt. De som var ansvarlige for opplæringen måtte samtidig holde ruta gående. Resultatet var at det tanzanianske mannskapet til tider ikke visste hva de gjorde eller hvordan de skulle løse et potensielt problem.<sup>283</sup>

Det var forskjell på hvordan nordmennene kledde seg i forhold til de lokale, spesielt de som hadde utdanning. Bjelland påpekte at tanzanianere mener det er viktig å kle seg ordentlig på jobb, og dette har mest sannsynlig vært et tema som de norske sjømennene ikke har vært klar over (eller brydde seg om). I tanzaniansk øyemed kledde deres overordnede seg

---

<sup>281</sup> Blant annet i Ghana og i Norge.

<sup>282</sup> Samtaler med anonym ekspert, over e-mail (mai 2012 og april 2013).

<sup>283</sup> Liviga og Hyera, Rugyendo og Mushi (tekst redigering), 1982, i Mushi og Kjekshus (red.), s. 110



uanstendig. Dette kunne ha innvirkning på arbeidsmiljøet blant besetningen, samt å skape et skille mellom de norske offiserene og det tanzanianske mannskapet.<sup>284</sup>

Ifølge landstudien hadde mangel på lokale fagfolk og ledere vært et generelt og vedvarende problem i Tanzania. Dette gjaldt spesielt i halvstatlige og statlige industriforetak, slik som Tacoshili. Bakgrunnen for dette var at de fleste som hadde ledererfaring arbeidet i banksektoren eller fikk mer byråkratiske stillinger. Mangelen på fagfolk skulle midlertidig løses ved samarbeidsprosjekter, hvor den utenlandske parten hadde ansvar for teknologivalg og administrasjon.<sup>285</sup> En av de først målsettingene for Tacoshili var at tanzanianerne skulle overta styringen av Tacoshili fra 1975. Målsettingen var helt klart preget av sterk bistandsoptimisme. I 1975 var det fortsatt 13 norske eksperter i Tacoshili.<sup>286</sup> At teknologivalget ble tatt utenfor Tanzanias grenser, gjorde at selskapet og tanzanianske myndigheter ble særlig avhengig av de som satt med fagkunnskapen. Denne fagkunnskapen skulle de lokale tilegne seg via såkalt «on the job training», administrert av eksperter. Problemet oppstod når det var knapt med tid til slik opplæring, siden ekspertene samtidig måtte drive selskapet.<sup>287</sup>

Det er viktig å nevne at Tacoshili ble subsidiert av NORAD gjennom hele prosjektperioden, som betød at den eventuelle fortjenesten egentlig ikke var reell. Et annet poeng var at reallønna blant industriansatte i Tanzania hadde en drastisk nedgang allerede fra 1972. Den var gjennomsnittlig 70 prosent lavere i 1984 enn den hadde vært tolv år tidligere. Nedgangen i reallønna gjorde at lønnskostnadene ble lavere utover 1970-tallet, noe som bidro til at ugiftene til selskapet ble noe lavere. Reallønna hadde dessuten vært høyere i halvstatlige- og statlige industribedrifter tidlig på 1970-tallet, enn de var i privat sektor. Noe som trolig hadde gjort Tacoshili mer populær blant lokale søkere. Men dette endret seg til det motsatte på 1980-tallet. Lønnen ble så lav at arbeiderne måtte skaffe seg en biinntekt. Dette foregikk gjerne i den ordinære arbeidstiden. Effektiviteten og moral var lav blant arbeiderne.<sup>288</sup> Det er stor sannsynlighet for at disse endringene i lønnsforhold hadde en stor innvirkning på det lokale mannskapet. Samtidig er dette forhold som de norske ekspertene kanskje ikke var like klar over, da de selv var ansatt av NORAD og ble lønnet etter norske forhold. Dette kunne påvirke samarbeidsforholdet dem imellom.

---

<sup>284</sup> Samtaler med anonym ekspert, over e-mail (mai 2012 og april 2013).

<sup>285</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 80-81

<sup>286</sup> Ibid., s. 226

<sup>287</sup> Ibid., s. 80-81

<sup>288</sup> Ibid., s. 85-87

Den anonyme skipperen fortalte videre om hvordan en vanlig tur gikk for seg på slutten av 1970-tallet. Det var to turer i uka. Etter planen la M/S Mtwara ut fra kai i Dar es Salaam klokken ti på kvelden, og satte kursen sørover mot øya Mafia. På shelterdekket (/lettdekk) var det benker og bord hvor passasjerene kunne oppholde seg. Av varer som ble lastet og losset var alt fra sekker med cassavarøtter, paller med øl og biler på dekket. Lasting og lossing kunne ofte ta en hel dag og gaffeltrucker ble brukt i de større havnene langs med ruta. De norske sjømennene som hadde vært der i begynnelsen hadde fått satt ut lysbøyer langs deler av ruta for å unngå å kjøre på korallrev og lignende, men disse hadde slukket innen vedkommende kom til Tanzania. Da var bøyene blitt forsynt med reflex som lyste i mørket.

Fra skipet la fra kai i Dar klokken ti, forsøkte den norske skipperen å få seg mest mulig søvn. Ved fire-fem tiden om morgenen måtte han opp for å manøvrere skipet i sikksakk mellom korallrev. Skipet stoppet ved Mafia klokken åtte om morgenen, utenfor Kilindoni som var den største byen på øya. Det var ingen muligheter for å legge til land, så passasjerer måtte fraktes frem og tilbake med dhower. Så gikk ferden videre til Kilwa Masoko. Her var det en kronglete innseiling hvor skipet måtte rundt et nes for så å komme inn i et dypere havnebasseng. Der var det en ti meter bred pir hvor skipet skulle legge til. Strømningene var veldig sterke og uforutsigbare her og gjorde ikke jobben enkel. På grunn av de vanskelige forholdene ved Kilwa, måtte innseilingen foregå på dagtid. Ankomst ved det neste stoppestedet Lindi var på nattetid, og var enklere siden han slapp å legge til ved land. Her var det igjen en mindre båt som fraktet passasjerene i land. Ved endestasjonen Mtwara var det kronglete å få lagt til kai, men det hjalp at merkingen var bedre. Ankomsten her var på formiddagen. På reisen tilbake stoppet ikke skipet i Lindi og ved Mafia, som var de to stoppene som manglet kaianlegg. Skipperen måtte holde seg våken store dele av turen. Han hadde vanligvis en fridag i Dar mellom de to turene i uka, hvor han fikk en hel natts søvn.<sup>289</sup>

Skipperen mente at sikkerheten om bord ikke var særlig god, og mente at de var overlatt til seg selv da de var på sjøen. Et eksempel som nevnes var at det fantes fire livbåter på skipet, men han hadde selv aldri deltatt på noen livbåtmanøver. De måtte klare seg med verbale instruksjoner. M/S Mtwara hadde mellombølge telefoni og VHF som står for "veldig høy frekvens", som kort sagt er kommunikasjon via radiosignaler.<sup>290</sup> Hvis det hadde oppstått et nødstilfelle hvor det hadde vært behov for å bruke slike hjelpemidler, var det ingen i land som lyttet mente skipperen. I tillegg var sjelden de traff andre skip langs med ruta.

---

<sup>289</sup> Samtale med anonym ekspert, via e-mail (mai 2012 og april 2013).

<sup>290</sup> [http://no.wikipedia.org/wiki/Maritim\\_VHF](http://no.wikipedia.org/wiki/Maritim_VHF)

Saksbehandleren ved representasjonen som var ansvarlig for å koordinere utviklingen av Tacoshili-prosjektet deler av denne perioden (slutten av 1970-tallet), hadde lite kjennskap til skipsfart. Ifølge den anonyme skipperen var han opprinnelig utdannet som skogtekniker. Han mente dessuten at det ikke var noen ved den stedlige representasjonen, inkludert den stedlige representanten, som hadde noe direkte med Tacoshili å gjøre. Han mente at personellet ved representasjonen var mest opptatt av å følge NORADs policy, og var lite begeistret for kreative løsninger.<sup>291</sup> Dette ble til en viss grad bekreftet av Gunnar Føreland. Han påpekte at representantens mangel på beslutningsmyndighet, gjorde at han i mye større grad måtte forholde seg til de retningslinje som ble gitt av NORAD Oslo.<sup>292</sup> Den anonyme ekspertten mente at det ble antatt av NORAD at de norske offiserene skulle jobbe til vanlig kontortid, noe som var totalt urealistisk siden de tross alt var på et skip hvor arbeidstidene varierte. Etter hvert ble dette endret og de norske ekspertene fikk mer tilpassede ordninger. Dette er et eksempel på at NORAD kom offiserene i møte og innså at de hadde tatt feil. Den anonyme skipperen mente i tillegg at mye av grunnen til at de ansatte ved NORAD-kontoret ikke var mer direkte involvert, var at de var underbemannet og hadde svært mye saksbehandling. Den stedlige representanten og resten av personellet ved representasjonen hadde heller ingen teknisk kompetanse som de kunne bidra med i en slik situasjon. Likevel kunne det muligens gjort større inntrykk og gitt dem en bedre forståelse av hva som foregikk, hvis de hadde hatt tid til å involvere seg mer direkte.<sup>293</sup>

Det er tydelig at den anonyme skipperen ikke helt var forberedt på de forholdene han skulle arbeide under. Han og Kjell Heggelund ser ut til å ha et noe ulikt syn på prosjektet og NORAD, på tross av at de hadde en del like arbeidsoppgaver i perioder. Dette kan kanskje sees i sammenheng med den enkeltes forberedelser og kjennskap til afrikansk kultur? Heggelund uttrykker selv at hans forhold til NORAD var godt, men at det kunne vært en jevnere og bedre kommunikasjon, spesielt når det gjaldt det faglige. Den anonyme skipperen mente blant annet at forberedelseskurset for de norske ekspertene som ble holdt i Norge før avreise, var for dårlig. Hovedårsaken til dette var at det var mangel på informering om hvordan det faktisk var å bo i Tanzania, samt hvordan arbeidsforholdene var.

Et annet poeng som den anonyme ekspertten mente var sentralt, var at ekspertene som ble ansatt av NORAD måtte skrive under på at de ikke skulle offentliggjøre opplysninger vedkommende fikk kjennskap til, uten at dette ble godkjent av NORAD. Denne

---

<sup>291</sup> Samtaler med anonym ekspert, over e-mail (mai 2012 og april 2013).

<sup>292</sup> Intervju med Gunnar Føreland, 24.10.2012.

<sup>293</sup> Samtaler med anonym ekspert, over e-mail (mai 2012 og april 2013).

taushetsplikten stod i kontrakten. Etter min mening er det ikke uvanlig å ha dette som forutsetning under de fleste ansettelsesforhold. Eksperten mente derimot at det bidro til å legge lokk på problemer ved prosjektet som NORAD ønsket å holde skjult. Hvis en delegasjon eller for eksempel en journalist skulle besøke Tanzania, måtte vedkommende sende et varsel to måneder i forveien. Den anonyme skipperen mente at NORADs ansatte ved representasjonen brukte denne tiden til å tilrettelegge forholdene for de/den som kom på besøk. I løpet av sitt opphold ble personen/-e eskortert av en lokal representant fra NORAD og fra tanzanianske myndigheter. Skipperen mente at dette var nødvendig for at de besøkende kun fikk tilgang på opplysninger som allerede var kontrollert av NORAD og myndighetene i Tanzania. Videre gir han et eksempel på at en journalist som var dårlig likt av NORAD-ansatte hadde fått stipend for å reise til Tanzania. Da han ankom hadde reaksjonen blant personalet vært "hvordan kunne han få stipend?". Samtidig viser dette at også journalister som kanskje var mer kritiske fikk tilgang, noe som tyder på en viss åpenhet.

I et annet av den anonyme ekspertens eksempler ble det vist en annen vinkling, nemlig NORADs vilje til å holde lokk på slikt som kunne bli ubehagelig. En annen journalist med NORAD-stipend kom uanmeldt til Tanzania, og ønsket å se nærmere på prosjektene Sao Hill og Tacoshili. Journalisten henvendte seg til den stedlige representasjonen, og ønsket hjelp til å komme i kontakt med de ansatte ved prosjektene. Ifølge eksperten hadde journalisten fått liten hjelp og måtte finne ut av ting på egenhånd. Dette skjedde på tross av at NORADs representasjon enkelt kunne hjulpet vedkommende, spesielt når det gjaldt Tacoshilis ansatte som befant seg i Dar es Salaam.

Så lenge man ikke kritiserte NORAD og gjorde det man fikk beskjed om gikk det greit, mente den anonyme eksperten. Han la til at noen av ekspertene så på jobben som kun noe midlertidig, mens andre så på den som en karrieremulighet i NORAD. Dette hadde innvirkning på de ulike oppfatninger som personer hadde om NORAD. Samtidig er det godt mulig at disse ulike oppfatningene var formet av at ekspertene hadde forskjellige forutsetninger til å vite hva et utviklingsprosjekt i Tanzania egentlig innebar. Individuelt forhold til afrikansk kultur, bistandsarbeid, forventinger til prosjektet og politiske synspunkter formet den enkeltes oppfatning av NORAD og Tacoshili-prosjektet. Likevel er det et poeng at NORAD ønsket å holde et lokk på de mer negative sidene ved prosjektet. Med dette gjorde kanskje NORAD seg selv en bjørnetjeneste, siden dette bidro til at det tok lengre tid å få satt i gang nødvendige endringer.<sup>294</sup>

---

<sup>294</sup> Jeg vil ikke gå nærmere inn på spørsmålet om mindre flatterende sider ved prosjektet burde blitt offentliggjort eller ikke, siden det er mindre relevant her.

Et bistandsprosjekt som dette var langsiktig, og var absolutt ikke perfekt fra begynnelsen. Det visste nok de fleste involverte parter. Personer som den anonyme ekspert var likevel tydeligvis ikke godt nok forberedt på at dette nettopp dreide seg om et utviklingsprosjekt i Afrika. Forberedelseskursene for ekspertene kunne gitt et mer tydelig og realistisk bilde av utviklingsprosjektet, mente den nevnte ekspert. Det er tydelig at han og Heggelund hadde ulike synspunkter.<sup>295</sup> I tillegg hadde den stedlige representanten et annerledes syn på hva som foregikk. Både Frantzen og Føreland mente å huske at det var lite problemer med Tacoshili-prosjektet. De mente det var et godt og fornuftig prosjekt som bidro med utdanning og økonomisk vekst. Samtidig påpekte de begge to at de ikke var noe særlig direkte involvert i de enkelte NORAD-prosjektene. Dette var det saksbehandlerne som hadde hovedansvar for, som igjen var underordnet representanten. Frantzen nevnte at han hadde vært en tur til Lindi med M/S Mtwara, og hadde kommet i kontakt med noe av mannskapet. Dette hadde ikke endret på det positive inntrykket han hadde.

Representantens jobb var å forhandle i møter, lage budsjetter og rapportere. Føreland påpekte at: "Det var policy saker som man konsentrerte seg mer om, ikke så mye forvaltningen av prosjektene". Det skal sies at Føreland først ble stedlig representant i 1983, og på dette tidspunktet ble NFDS mer involvert i prosjektet. Likevel kan dette utsagnet sees på som en generell holdning blant stedlige representanter gjennom perioden. For det var tross alt deres jobb å gjøre det de fikk beskjed om fra NORAD-Oslo. Samtidig var det den stedlige representantens oppgave å rapportere om problemer som oppstod. Men hvordan skulle han få et ordentlig innblikk i hvilke problemer som fantes, hvis han var minimalt involvert i forvaltningen av prosjektet? Og hvordan skulle han kunne bidra med å løse tekniske problemer, som han ikke hadde noen forutsetting for å forstå?<sup>296</sup>

Etter planen skulle det skulle holdes fellesmøter to ganger i måneden med alle de involverte parter - representanter fra tanzanianske myndigheter, NORADs stedlige representant, ledelsen i Tacoshili, eksperter og representanter fra mannskapet - men slik ble det ikke. Ifølge Hyera og Liviga mente mannskapet at det var administrasjonens mangel på prioritering som var grunnen til at flere av møtene ikke ble noe av.<sup>297</sup> Kjell Heggelund var ansatt av NORAD som ekspert fra 1974 til 1978. De to første årene arbeidet han som skipper på MS Mtwara, samtidig som den anonyme skipperen. Begge så behov for slike møter for å bedre kommunikasjonen. Heggelund mener dessuten at fellesmøter mellom ekspertene og

---

<sup>295</sup> Samtaler med anonym ekspert, over e-mail (mai 2012 og april 2013). Og samtale med Kjell Heggelund, via e-mail (april 2013).

<sup>296</sup> Intervju med Gunnar Føreland og Frantzen, 24.10.2012.

<sup>297</sup> Liviga og Hyera, Rugyendo og Mushi (tekst redigering), 1982, i Mushi og Kjekshus (red.) s. 110-115

NORADs representasjon burde vært en rutinesak, men slike møter fant sjelden sted. Unntakene var, ifølge Heggelund, når NORADs landprogramkomite var i landet og møtte dem i plenum. Han syns å huske at dette kun skjedde et par ganger i løpet av hans drøye fire år i Tanzania. Et annet tema som hadde blitt tatt opp den gang var behovet for en faglig kontakt i NORAD-systemet, som ekspertene kunne forholde seg til og ta opp faglige spørsmål/problemer med. Dette ville kunne bidra til oppnå raskere forbedringer og løsninger, mente Heggelund. Dette ble tatt opp og en slik faglig kontaktperson ble ansatt i 1978. Kjell Heggelund mener at samarbeidet med NORADs stedlige representant og representasjonen generelt sett var godt. Det siste eksempelet viser at NORAD ønsket å finne løsninger på problemer som ekspertene tok opp med dem, men samtidig kunne det være vanskelig å finne en løsning når det skortet på den faglige forståelsen. I tillegg var det få fellesmøter hvor slike saker kunne blitt luftet og diskutert.<sup>298</sup>

#### **4.8 Rapporter og forhandlinger**

I januar 1978 mottok NORAD en rapport fra en av deres eksperter som arbeidet som Marine Superintendent i Tacoshili. Kjell Heggelund satt i denne stillingen på dette tidspunktet, og det var Heggelund som skrev denne rapporten. Han gikk igjennom forholdene og kom med forslag om forbedringer. Et av forslagene gjaldt behovet for å opprette et reservedelsfond i Norge.<sup>299</sup> I samtalen jeg hadde med han nevnte han dette problemet, som oppstod da reservedeler til de norske skipene ikke fantes i Tanzania og måtte sendes fra Norge.

Leverandøren sendte ikke delene uten forhåndsbetaling og Bank of Tanzania (TIB) tillot ikke betaling i utenlandsk valuta før varen var mottatt. Vi kaller – og kalte det – Catch 22. Vi jobbet lenge med å få NORAD til å etablere et slags fond/kassakreditt som leverandørene kunne trekke på til pengene kom fra Tanzania. (...) det burde vært på plass når prosjektet startet.<sup>300</sup>

Videre påpekte han at konflikten med THA måtte ordnes opp i. Tacoshili skyldte mye penger til THA og dette skapte problemer for driften, på tross av at selskapet gikk bedre. Heggelund foreslo dessuten at det ville være lurt å hyre inn et norsk rederi, for å bidra til å bedre driften.<sup>301</sup>

I 1977 hadde SRS sendt en rapport om Tacoshili til NORAD. Bakgrunnen for dette var

---

<sup>298</sup> Samtaler med anonym ekspert, over e-mail (mai 2012 og april 2013). Og samtale med Kjell Heggelund, via e-mail (april 2013).

<sup>299</sup> Rapport fra marine superintendent på Tacoshili, det vil si Kjell Heggelund, 17.1.1978 .

<sup>300</sup> Samtale med Kjell Heggelund, via e-mail (april 2013).

<sup>301</sup> Rapport fra marine superintendent på Tacoshili, Kjell Heggelund 17.1.1978.

at SRS nylig hadde gjennomført en studie av Tanzanias transportsektor, for African Development Bank. Mye av det som kom frem av rapporten hadde blitt nevnt av eksperter tidligere, og ble i tillegg nevnt i den sistnevnte ekspert-rapporten kort tid etter. SRS mente NORAD hadde sviktet i opplæringen, at den tanzanianske ledelsen var dårlig, og at NORAD manglet en god nok *koordinering- og styremulighet* i Tacoshili.<sup>302</sup> Det sistnevnte punktet er særlig interessant her. For når det gjaldt NORADs koordinering av prosjektet, hvilte en viktig del av dette ansvaret på den stedlige representantens skuldre.

Hans oppgave var blant annet å ha oversikt gjennom «løpende oppfølging og kontroll av igangværende samarbeidstiltak», samt informasjonsinnhenting og rapportering. En slik oversikt oppnådde han gjennom informasjon som han mottok fra partene. Informasjonen var både skriftlig gjennom brev og rapporter, samt muntlig via møter og forhandlinger. Alt skulle rapporteres om til NORAD, eller eventuelt kopieres og sendes. Det var dette som la grunnlaget for hvordan NORAD agerte og igjen ga instruksjoner til representanten. Dermed kunne representanten potensielt ha spilt en avgjørende rolle, når hans syn og kommentarer ble vektlagt.

Det var dessuten den stedlige representantens oppgave å bidra med utredninger og forslag til løsninger, fordi det var i NORADs interesse å løse problemer. Men det var ikke hans oppgave å løse problemene, og han hadde heller ingen faglig forutsetninger eller tid til å sette seg inn i slike problemstillinger. I de fleste tilfeller bestod hans arbeid mer av å formidle informasjon. Representantene kom gjerne med innspill, men dette var ofte noe som allerede var blitt påpekt i informasjon han hadde mottatt. Den stedlige representanten synes altså å ha vært mer av en formidler av forslag, enn en som selv så hvor skoen tykket og søkte å gjøre noe med det. Samtidig er det i denne sammenhengen viktig å nevne at de ulike personene som hadde stillingen i løpet av de tjue åra, trolig hadde ulike individuelle egenskaper. Noen reflekterte mer over hva som foregikk, enn andre. Generelt sett ser det likevel, etter min mening, ut til representantens forslag sjelden avvek fra det som var NORADs policy og interesser, noe som ikke var overraskende siden han var forpliktet til å formidle nettopp disse interessene. Derimot var det hans oppgave å medvirke i en kontinuerlig evaluering av prosjektet, selv om de retningsgivende avgjørelsene ble tatt i Oslo. Disse hadde innvirkning på hvordan NORAD valgte å løse problemene som oppstod (eller ikke løse dem). Når det gjaldt økonomiske spørsmål og utfordringer kunne representanten bidra, mens når det gjaldt

---

<sup>302</sup> Memorandum vedrørende Tacoshili fra SRS til NORAD, 15.3.1977.

faglige spørsmål ved prosjektet måtte representanten lene seg på andres vurderinger.<sup>303</sup>

Selv om det er tydelig at den stedlige representantens arbeid var en viktig brikke i koordineringen, tror jeg at SRS i denne sammenhengen pekte mer mot mangelen på kontinuiteten blant eksperter som var til stede i Tacoshili. SRS var selv konsulenter, noe som deres perspektiv bar preg av. SRS visste ikke hvordan man drev et bistandsprosjekt, men de visste hvordan man drev et rederiselskap. For at Tacoshili skulle bli vellykka måtte kommunikasjonen mellom prosjektdeltakerne fungere, og den mangelfulle styringen måtte skjerpes. Det måtte bli tydelig at det var én part som hadde hovedansvaret for dette. Ettersom SRS mente at det var NORAD som burde bedre sine koordinering- og styringsmuligheter, var det tydelig hvem denne parten burde være. Samtidig er det mulig at SRS allerede på dette tidspunktet hadde en ide om at en potensiell tredjepart ville kunne bidra til å styrke NORADs posisjon.

Ansvarsfordelingen mellom partene har blitt nevnt tidligere, også at den var komplisert. Tanzanianske myndigheter var eiere av Tacoshili via NTC, og stod dermed formelt sett ansvarlig for å styre selskapet. I møter med NORADs stedlige representant, og i visse tilfeller delegasjoner fra NORAD Oslo, ble prinsipper og utforming av bistanden til prosjektet vedtatt. Tanzanianske myndigheter, representert av Finansdepartementet og MOT, kunne forhandle om slike overordnede prinsipper, men hadde ingen forutsetninger for å vite hvordan et "norsk" rederi skulle drives. For Tacoshili ble bygget opp på norsk kunnskap og med norsk utstyr. NORAD hadde heller ikke denne kunnskapen, men ansatte norske eksperter som igjen ga direktoratet kontroll med den faglige kompetansen. Samtidig stod NORAD for store deler av finansieringen. Kombinasjonen av kontroll over tilbudet på faglig kompetanse og den økonomiske støtten, ga NORAD en svært betydningsfull posisjon. På tross av at det var NTC som skrev under på papiret for eierskapet av Tacoshili, var det NORAD som satt med den uformelle kontrollen av prosjektet. Dette ga den stedlige representanten en betydningsfull rolle, og gjorde tanzanianske myndigheter avhengige av NORADs "velsignelse".<sup>304</sup> Det var tydelig at denne ansvarsfordelingen skapte problemer for Tacoshilis fremgang.

NORAD diskuterte støtten til Tacoshili i et styremøte høsten 1978, og konklusjonen som ble trukket bar preg av de to foregående rapportene. Av ekspertens arbeidsrapport kom det to ideer - det måtte ordnes opp i de økonomiske problemene med THA, og NORAD

---

<sup>303</sup> NORAD tilsetting/innstilling til ansettelse av stedlig representant i Tanzania, for året 1983. Her inngår stillingsbeskrivelser.

<sup>304</sup> Landstudien for Tanzania, oktober 1988, s. 229



ønsket å ansette et rederi som konsulent innen drift og opplæring. NORAD ønsket innspill på dette og kontaktet SRS. I tillegg ble det bestemt at NORAD skulle ta opp dette med Tanzania, men at tanzanianerne stod fritt til å avslå forslaget. Likevel ble det fastslått at det eventuelle rederiet måtte ha full myndighet til å ta avgjørelser for Tacoshili.<sup>305</sup> Trodde NORAD at tanzanianske myndigheter ville akseptere eller motsette seg en slik anbefaling? Og forstod tanzanianerne at det kun var en anbefaling og ikke et påbud?

I november 1980 kom SRS sin andre rapport om Tacoshili, to år etter det nevnte styremøte. Mye av innholdet tilsvarte det samme som hadde blitt nevnt av andre på tidligere tidspunkt, for problemene var fortsatt de samme. Blant annet gjentok de anbefalingen om å ansette et rederi. Noe som var nytt med denne anbefalingen var at SRS vektla at det burde være et *norsk* rederi. Poenget her var at det var viktig å holde på kontinuiteten i prosjektarbeidet, og Tacoshili hadde blitt basert på norsk kunnskap og norske arbeidsmetoder. Hvis dette plutselig ble endret ville det skape problemer med opplæringen.<sup>306</sup> Dessuten mente SRS at Tacoshili måtte selge M/S Mwenge<sup>307</sup>, noe NORAD i ettertid raskt sa seg enig i. I dette tilfellet var det tydelig hvor NORADs beslutning hadde sitt utspring.

SRS sin studie understreket betydningen av økonomiske forbedringer og effektivitet, samt at den gikk nærmere inn på bakgrunnen for hvorfor den tanzanianske ledelsen fungerte dårlig. Det kom frem at mange av de ansatte i administrasjonen til Tacoshili vegret seg for å ta avgjørelser, fordi de følte at de ikke hadde fått god nok opplæring. Dermed måtte alle avgjørelser tas av ledelsen, noe som medførte at den ble overarbeidet. Dette gikk utover effektiviteten i selskapet.<sup>308</sup>

Det ble tydelig for NORAD at det var et økende behov for noen som kunne rydde ordentlig opp i alle problemene. I forhandlinger med tanzanianske myndigheter i 1981, deltok NORADs stedlige representant og en norsk delegasjon. Det ble lagt frem fire krav som måtte innvilges hvis prosjektet skulle fortsette å motta støtte fra NORAD. Disse kravene hadde sitt opphav i den nevnte arbeidsrapporten, og de to rapportene fra SRS. Utgangspunktet for møtet var nettopp den siste rapporten fra SRS.

- 1) Salg av M/S Mwenge.
- 2) For å gjøre driften mer lønnsom, måtte fraktratene økes.
- 3) Det skulle etableres en samarbeidsavtale med et norsk rederi.

---

<sup>305</sup> Notat til styremøte i NORAD. 10.10.1978.,

<sup>306</sup> SRS rapport med konklusjoner og forslag til forandringer. 4.11.1980

<sup>307</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 229

<sup>308</sup> SRS rapport med konklusjoner og forslag til forandringer. 4.11.1980

4) Tanzanianske myndigheter måtte bistå i refinansiering av Tacoshili. Dette inkluderte sletting av gjeld til TIB og THA.<sup>309</sup>

Tidligere hadde det blitt påpekt av NORAD at ansettelse av et rederi ikke var et påbud overfor ledelsen i Tacoshili og deres eiere. Bakgrunnen for denne tilstramningen ser ut til å ha vært påvirket av SRS-rapporten. Dessuten hadde den internasjonale økonomiske krisen innvirkning, i tillegg til at Tanzania brukte mye midler på krigen mot Ugandas Idi Amin. Gunnar Føreland ble først stedlig representant i 1983, men husker godt at fokuset på økonomi var viktig i forhandlinger på 1980-tallet. Han påpekte at "(...) del av den diskusjonen vi hadde med Tanzania var om mer økonomisk styrt drift, mer planlegging og mer å forholde seg til oppsatte budsjetter."<sup>310</sup>

Nye internasjonale bistandspolitiske trender hadde trolig også innvirkning på denne endringen. Dessuten hadde prosjektet pågått i drøye ti år, og Tacoshili var langt fra selvhjulpent. Det ser ut til at det hadde gått opp for NORAD at selskapet måtte settes i et mer bedriftsøkonomisk lys. Dette stod i motsetning til målsettingene for prosjektet, som var mer basert på samfunnsøkonomiske ideer. Det var ikke nødvendigvis lønnsomt å drive en moderne kystrute i det sørlige Tanzania.<sup>311</sup> Føreland viste dessuten til et eksempel, som jeg mener godt illustrerer nordmennenes og tanzanianernes ulike syn rundt forhandlingsbordet.

Det som var en stadig diskusjon var at kostnadene ved driften var for store, slik at vi hadde lengre diskusjoner om hvordan dette kunne løses. Det som var problemet selvfølgelig, jeg husker det godt, en forhandlingsrunde med det som var den daværende transportministeren. Han sa: "Jeg har vært i Norge, og dere subsidierer transport i Norge også." Og det er for så vidt riktig, men i Norge gir vi subsidier eller tilskudd til budsjettet i forkant. Men sånn som det fungerte i Tanzania, så tok staten regningen i etterkant. Det vil da si at det var ikke noe som gjorde at de måtte holde seg innenfor de budsjetter som ble lagt opp. Det var ingen rammer, og dermed ble det hele tiden overskridelser.

Dette viser i tillegg at tanzanianeren ønsket å tilpasse seg det norske arbeidssystemet han var blitt en del av, men at det var vanskelig å sette seg inn i dette siden han ikke var norsk.<sup>312</sup> Drøye to måneder før forhandlingene mellom tanzanianske myndigheter og NORAD fant sted, hadde Tacoshilis ledelse kommet med et svar om hva de mente om den andre SRS rapporten. For det første mente de at en del av Tacoshilis problemer lå utenfor deres kontroll. For det andre nevnte ledelsen at SRS, etter deres mening, var for opptatt av at Tacoshilis

---

<sup>309</sup> Referat fra "Agreed Minutes" i Dar es Salaam. 9.3.1981

<sup>310</sup> Intervju med Gunnar Føreland, 24.10.2012.

<sup>311</sup> Referat fra "Agreed Minutes" i Dar es Salaam. 9.3.1981

<sup>312</sup> Intervju med Gunnar Føreland, 24.10.2012.

effektivitet skulle tilnærmes en norsk standard. Ledelsen mente at en slik standard var umulig å oppnå i Tanzania, hvor standarden var helt annerledes. I dette lå det en implisitt holdning om at hvis Tacoshili skal fortsette, måtte de to landenes myndigheter trolig akseptere et endeløst pengesluk, av uforutsigbar størrelse.

På tross av at ledelsen hadde mangler, hadde de sett noe som ingen tidligere hadde tillagt større betydning. At Tacoshilis teknologiske nivå ikke var tilpasset lokal betalingsevne, infrastruktur og trolig heller ikke lokalt næringslivs etterspørsel.<sup>313</sup> I forhandlingene i mars 1981, ble det til slutt oppnådd enighet mellom partene om å ansette et norsk rederi. Men siden dette var et krav fra NORAD for videre støtte, hadde i realiteten tanzanianske myndigheter eller ledelsen i Tacoshili ikke et reelt valg.<sup>314</sup>

Tidlig i 1982 gikk det aktuelle fagkontoret i NORAD Oslo i gang med å finne kandidater som var interessert i Tacoshili-prosjektet. De kom frem til to norske rederier. Det ene var Seatrans som var basert i Bergen, mens det andre var basert i Trondheim og het Det Nordenfjeldske Dampskibsselskab (NFDS). Begge selskapene ville ha full kontroll og innflytelse gjennom utstasjonering av sine egne folk, som skulle besette sentrale posisjoner i Tacoshili. De ansatte ved fagkontoret var usikre på hvordan dette ville bli mottatt i Tanzania, for dette var blitt prøvd før i prosjektets tidlige fase (jf. den norske direktøren).<sup>315</sup> Det skulle derimot vise seg at MOT var svært positiv til forslaget om ny struktur for selskapet. I den stedlige representantens rapportering fra møte, nevnte han at MOT mente dette ville hjelpe Tacoshili å komme opp på et norsk nivå.<sup>316</sup> Det er merkelig at fagkontoret trodde at tanzanianske myndigheter ville motsette seg dette, da de nylig hadde måttet akseptere krav om dette fra NORAD.

Da det var på plass at alle parter ville akseptere en ny ordning for Tacoshili, sendte NORAD en formell invitasjon til å søke til de to kandidatene. Direktoratet stilte krav om at søknaden måtte inneholde informasjon om rederiets bakgrunn, og planer for hvordan de ville sikre god drift av og opplæring i Tacoshili. NFDS var den eneste som sendte et svar til NORAD. NFDS hadde i tillegg ansatte med arbeidserfaring i u-land. Det ble dessuten nevnt at NFDS hadde en ansatt som tidligere hadde vært ansatt som Marine Superintendent i 1976 til 1978.<sup>317</sup> Det er en mulighet at Seatrans trakk seg på grunn av en slik opplysning, da dette ville

---

<sup>313</sup> Tacoshilis svar på SRS rapport til NORAD. 14.1.1981

<sup>314</sup> Referat fra "Agreed Minutes" i Dar es Salaam. 9.3.1981

<sup>315</sup> Notat fra SIO, til PP. 5.1.1982

<sup>316</sup> Brev fra stedlig representant, til NORAD-Oslo. 18.5.1982

<sup>317</sup> Brev fra NORAD, til NFDS og Seatrans.. 31.8.1982

gi NFDS en stor fordel i søknadsprosessen.<sup>318</sup> NFDS hadde også solid erfaring fra norsk kystfart, slik som den norske direktøren hadde hatt. Den ansatte med erfaring fra Tacoshili som det ble henvist til var Kjell Heggelund, men han hadde en annen versjon enn NFDS.

Jeg kjenner til at NFDS inngikk samarbeid med NORAD etter min tid, om bistand i forhold til Tacoshili. Jeg fikk henvendelse fra NFDS om å dra tilbake til Tacoshili og jobbe for dem der. Vi drøftet mulig jobb både der og i Mosambik, men kort tid før ansettelse måtte jeg trekke meg av familiemessige årsaker. Det kan være slik at NFDS på et tidspunkt presenterte meg som deres mann, men før avtale var signert. Jeg har aldri vært ansatt der. (...) Så vidt jeg vet hadde heller ikke noen av de øvrige nordmennene i Tacoshili vært ansatt i NFDS tidligere, så den mest sannsynlige forklaringen synes å være den jeg nevner ovenfor.<sup>319</sup>

Dette stemmer godt overens med de skriftlige kildene, for det var ikke inngått en kontrakt mellom NFDS og Tacoshili på dette tidspunktet. Dette ble det snart endret på.

NFDS sendte et kontraktsforslag til NORAD høsten 1982. Etter noe diskusjon mellom disse to partene, ble de enige om vilkår for samarbeidet. Disse vilkårene var ikke særlig endret fra det som stod i kontraktsforslaget, som bestod i NFDS sitt forhold til de tre andre partene – Tacoshili, NORAD og tanzanianske myndigheter. NFDS skulle få innflytelse på alle viktige avgjørelser som ble tatt i Tacoshili, gjennom de i selskapet som var ansatte fra NFDS. Med dette skulle de medvirke til god opplæring og bedring av driften og økonomien i Tacoshili. Dette ville ta minst fem år i følge NFDS. Når det gjaldt forholdet til tanzanianske myndigheter, ble det understreket at MOT og NTC var nødt til å bedre de hemmende byråkratiske forholdene. Urettferdige avgifter måtte fjernes for at Tacoshili skulle kunne utvikle seg i en positiv retning. En mulighet var at myndighetene lot Tacoshili være et unntak fra slike regler. Hvis myndighetene var misfornøyd med NFDS metoder stod de fritt til å si opp kontrakten, men kontrakten skulle baseres på norsk lov. Hvis det skulle bli en konflikt mellom partene, skulle dette løses i en norsk rettsal. All korespondanse skulle kopieres til NORAD. På tross av alle disse kravene som ble fremmet av NFDS, fraskrev de seg alt ansvar i tilfelle det hele endte med økonomisk tap for Tacoshili.<sup>320</sup>

Omtrent to uker senere, i et møte mellom det tanzanianske finansdepartementet og NORAD i Dar es Salaam, kom det frem at myndighetene hadde slettet Tacoshilis gjeld til THA. Dessuten fikk selskapet økonomisk støtte, samt at noe av denne støtten var tiltenkt kjøp av en ny båt. Kontraktsforslaget mellom Tacoshili og NFDS, ble lagt frem av NORAD. Forslaget var hovedsakelig blitt utformet av NFDS i samspill med NORAD. Tanzanianerne

---

<sup>318</sup> Nilsen, 1992, s. 65

<sup>319</sup> Samtale med Kjell Heggelund, via e-mail (april 2013).

<sup>320</sup> Kontraktsforslag sendt til NORAD, fra NFDS. 11.10.1982.

hadde kommet med sine kommentarer. Det var tydelig at forhandlingene var preget av NORADs tidligere nevnte krav for videre støtte.<sup>321</sup>

I desember 1983 ble det norsk-tanzanianske bistandssamarbeidet om utviklingsprosjektet Tacoshili formelt avsluttet. Dette var kun på papiret. Bakgrunnen var at direktoratet ønsket å starte med blanke ark, da det nye samarbeidet med NFDS skulle begynne. I følge NORAD var det blitt brukt 55 millioner kroner på prosjektet til da, noe som i 2011 kroner tilsvarer over 130 millioner. Det ble bestemt at 20 nye millioner kroner skulle bevilges av NORAD, til ansettelsen av NFDS.<sup>322</sup>

#### 4.9 Ny kurs med NFDS

Siden Tacoshili-prosjektet formelt var blitt avsluttet, oppstod det også formelt sett et nytt prosjekt. I kildene fra NORADs arkiv illustreres dette med at prosjektets "kode" blir endret fra TAN005 til TAN205. I praksis bar ikke Tacoshili noe særlig preg av denne formaliteten, og i mars 1984 ble det inngått en ny avtale om Tacoshili, mellom Norge og Tanzania. Avtalen innebar støtte fra NFDS til Tacoshili, og poengterte generelle målsettinger for prosjektet. Det vil si ting som støtte til drift, opplæring og vedlikehold. Samarbeidet med NFDS skulle vise seg å vare frem til 1990. NORADs budsjett for prosjektet var på 22 millioner kroner, som skulle inkludere leie av et nytt norsk skip. Avtalen og budsjettet gjaldt for to år, det vil si frem til 1986.<sup>323</sup> Gunnar Føreland, som var stedlig representant i denne perioden, viste til grunnlaget for samarbeidet med NFDS.

På visse prosjekter hadde man eksperter. Det var det også knyttet til dette prosjektet (jf. Tacoshili). Men for å få mer kontinuitet ville man ha inn NFDS. De hadde da folk hjemme og i Dar. De kunne da gi råd både hjemme, men også på håndtering av lasten etc. i Dar.<sup>324</sup>

Etter at NFDS hadde vært i Tanzania i noen måneder, la de frem et forslag om en egen opplæringsstilling i et møte med NORAD. Lokalt ansatte på Tacoshili hadde lav kvalitet ifølge NFDS. Siden det var såpass mye å ta tak i, var det lite tid til å drive opplæringen parallelt. Da ville det være viktig å få en slik stilling, hvor vedkommende kunne konsentrere seg om å forbedre opplæringen.<sup>325</sup> Den stedlige representanten sendte en rapport om hvordan NFDS hadde klart seg hittil, og viste til flere forbedringer. Av resultater å vise til var at

---

<sup>321</sup> Møte i Dar es Salaam, "Agreed minutes". 28.10.1982

<sup>322</sup> Avsluttende notat fra PRO/SIO. 15.12.1983.

<sup>323</sup> Bilateral avtale om Tacoshili, mellom Norge og Tanzania. 12.3.1984

<sup>324</sup> Intervju med Gunnar Føreland, 24.10.2012.

<sup>325</sup> Referat fra møte mellom NORAD og NFDS, 17.7.1984.

omsetningen hadde økt, effektiviteten var bedre, alle skipene var i drift og brukte kortere tid per tur. Dessuten var enda et norsk skip leid inn – M/S Kilindoni (som i byen på Mafia). Det var mindre enn de andre tre skipene, og var opprinnelig tiltenkt å kjøre mellom Dar og Mafia.<sup>326</sup>

NORAD forhandlet årlig med Tanzania om videre støtte til Tacoshili under landprogram-forhandlingene. Forut for dette måtte NORAD forberede sine synspunkter. I den forbindelse ble det sendt en delegasjon fra NORAD Oslo til Tanzania. Delegasjonen bestod av to personer, men det er uvisst om disse personene hadde noen erfaring med skipsfart. De skulle skrive en rapport med vurdering av videre støtte. På dette tidspunktet var Tacoshilis administrasjon i en overgangsfase, hvor NFDS-ansatte gradvis tok over sentrale stillinger. Delegasjonen poengterte at NFDS hadde gjort en svært god jobb, men at det fortsatt var problemer. Hvis problemene ble ordnet opp i, ville NORAD fortsette å gi støtte til prosjektet i to år til. NORAD så på den tanzanianske ledelsen som et av problemene, siden flere av dem var ansatt på politisk grunnlag og ikke fordi de var faglig kompetente. I tillegg var det økonomiske problemer, som blant annet var forårsaket av at fraktratene<sup>327</sup> var for lave. Skipene M/S Mtwara og Lindi var gamle og trengte hyppigere reparasjoner. Kravet om salg av M/S Mwenge, var ikke blitt iverksatt. Årsaken til dette var at Mwenge ble brukt mer, siden Mtwara måtte repareres. Tacoshili gikk fortsatt med underskudd, men klarte å holde seg gående med NORADs bevilgninger.<sup>328</sup>

I Oslo, sommeren 1985, vurderte NORAD NFDS inntreden og den videre utviklingen for Tacoshili-prosjektet. Fokuset var på fremtiden. Med et prosjekt som Tacoshili var det viktig å tenke langsiktig. Det var en erfaring som ville være lett å se etter 13 års drift. Samtidig stod kondisjonaliteten sterkere i den norske bistanden utover 1980-tallet, og dette forutsatte mer målbare målsettinger innen kortere tidsfrister. NORADs kontrakter varte i kun to år. Dette gjorde det vanskelig for NFDS og tanzanianske myndigheter å planlegge for fremtiden til Tacoshili. Da administrasjonskostnadene økte, ble det foreslått å kutte ned på antall ansatte. NORAD var fortsatt fornøyd med NFDS.<sup>329</sup> Ett år senere ble samarbeidet mellom Tacoshili og NFDS forlenget til juli 1987.<sup>330</sup> Like etter denne forlengelsen var blitt et faktum, hadde NORAD igjen et møte om prosjektets fremtid. M/S Mwenge var endelig blitt

---

<sup>326</sup> Brev fra stedlig representant, til NORAD-Oslo. 30.1.1985

<sup>327</sup> Fraktrate er en pris for visse typer cargo. Prisen avhenger av typen cargo, transportmiddel (skip), vekt av cargo, og avstand til destinasjon.

<sup>328</sup> Rapport til prosjektmøte, skrevet av NORAD delegasjon (2 personer), for møte/planlegging i Oslo før landprogram-forhandlinger, 15.3.1985

<sup>329</sup> Notat til direksjonsmøte i NORAD. 6.6.1985

<sup>330</sup> Notat fra SI til JUR. 11.6.1986

solgt, og Kilindoni ble sett på som mindre lønnsom på grunn av størrelsen. På tross av dette fraktet den svært mye og var i bedre stand enn de to eldre norske skipene. M/S Kilindoni hadde bidratt til at underskuddet til selskapet var minsket med en tredjedel.<sup>331</sup>

På et møte i Oslo den høsten, ble det lagt frem et forslag om privatisering av Tacoshili. Tilstede var NORAD, NFDS og ledelsen. Bakgrunnen for dette forslaget var at Samferdselsdepartementet i Tanzania hadde planer om å endre landets skipsfartspolitik, da de mente at den halvstatlige eierformen ikke lenger egnet seg. Dette hadde blitt nevnt for Tacoshili. Det var behov for en ny eierform, og privatisering var absolutt et alternativ. Det ble vurdert om passasjer- og godstrafikken burde skilles, for å øke effektiviteten til selskapet. Samtidig ble det vurdert hvor lang tid det ville ta før Tacoshili ble selvhjulpent. NORAD mente det ville være mellom fem og ti år, mens NFDS mente det ville være minst ti år til. Etter min oppfatning tyder ikke de tilgjengelige skriftlige kildene på at NORAD var lysten på å drive Tacoshili-prosjektet i ti år til. Langsiktighet hadde vært et tema tidligere, men NORAD fortsatte likevel å benytte seg av relativt korte kontrakter.<sup>332</sup>

På oppfordring fra NORAD undersøkte NFDS mulighetene for en omstrukturering av Tacoshili. NFDS pekte på to alternativer, som var privatisering eller å fortsette som før. Sistnevnte ville være enklere å videreføre, siden man allerede var i gang. Men hvis det ble en slik løsning, mente NFDS at NORAD måtte gi mer langsiktige rammer for arbeidet. NFDS var tydelig positiv til en mulig privatisering. Da ville selskapet kunne bli drevet på en mer effektiv måte, hvor en ikke trengte å forholde seg til politisk ledelse og sosiale målsettinger i like stor grad som før.<sup>333</sup> I slutten av mars 1987 kom det frem at NTC ønsket å undersøke de ulike mulighetene for Tacoshilis omstrukturering. Denne informasjonen kom til NORAD via den stedlige representanten. Det var et ønske om at NFDS skulle delta i et eventuelt samarbeid. I et "position paper"<sup>334</sup> skulle det utredes hvilken retning Tacoshili skulle ta i en rekke sentrale spørsmål. Skulle ledelsen være utenlandsk eller tanzaniansk? Privatisering eller fortsette med den halvstatlige eierformen?<sup>335</sup>

NFDS hadde tidligere lagt frem et forslag til restrukturering av Tacoshili. Etter et møte i Dar es Salaam hvor representanter fra tanzanianske myndigheter (Ministry of Communication and Work og NTC), fra Tacoshili og den stedlige representanten deltok, ble det bestemt at dette forslaget måtte omarbeides. Tanzanianerne var ikke fornøyd, men var

---

<sup>331</sup> Notat fra SI, til stedlig representant. 3.7.1986.

<sup>332</sup> "Minutes of meeting" i Oslo, møtereferat NORAD. 30.9.1986.

<sup>333</sup> NFDS skisse for alternative løsninger for Tacoshili. 9.10.1986.

<sup>334</sup> Position paper: en detaljert rapport som vanligvis forklarer, begrunner, eller anbefaler en bestemt løpet av handlingen.

<sup>335</sup> Notat fra stedlig representant, til prosjektavdelingen i NORAD-Oslo. 25.3.1987

enige i at Tacoshili skulle privatiseres og omdannes til et Joint Venture<sup>336</sup>. NORAD hadde vært godt fornøyd med NFDS, og nå så NTC på dem som en mulig samarbeidspartner.<sup>337</sup> NFDS gjorde som de var blitt bedt om, og la frem et nytt forslag under en måned senere. Det nye Tacoshili skulle bli enda mer effektivt gjennom færre ansatte og bedre lønninger. En norsk opplæringsleder skulle skape bedre opplæring. Kapitalkostnadene skulle deles mellom partene, men 35-50 prosent skulle finansieres gjennom lån fra NORAD. Dette ble overført via landprogrammet og noe av det skulle helst gis som gave, mente NFDS. Målsettingen var at driften av Tacoshili skulle kommersialiseres. Med tiden ville dette gi overskudd slik at det ikke ville bli nødvendig med subsidiering.<sup>338</sup>

Etter forhandlingene ventet NFDS og NORAD på hva tanzanianske myndigheter ville foreta seg, men det var lite som skjedde. NFDS forlenget sitt opphold til september 1988, etter oppfordring fra NORAD.<sup>339</sup> I et notat til direktøren i NORAD, la direktoratets avdeling for sjøfart og industri frem en oversikt med NORADs synspunkter angående Tacoshili-prosjektet. Spørsmålet om hvorfor dette så spesifikt ble gitt til aller øverste ledd, kan ha med å gjøre at det var blitt ansatt en ny direktør i NORAD – Per Ø. Grimstad. Det kan i tillegg være et mulig tegn på at saken fikk høy prioritet. Det var et mål at restruktureringen av Tacoshili skulle være unnagjort i løpet av det første halvåret av 1989. samtidig var fortsatt de lave fraktratene et sentralt problem. Hvis privatiseringen ble satt i gang ville dette ha positiv innvirkning på dette problemet, for da ville kommersialiseringen styre ratene. Tanzania var imot dette, siden økte rater ville gjøre det dyrere for lokalbefolkningen. Isteden burde NORAD og Tanzania holde fraktratene lave, gjennom fortsatt subsidiering, mente Tanzania.<sup>340</sup> Dette viser hvordan tanzanianerne var mer opptatt av de sosiale aspektet ved prosjektet. NORAD ønsket økt fokus på økonomien, og ville ikke subsidiere Tacoshili i evig tid.

#### 4.10 Et ultimatum

NORAD begynte å bli utålmodig, for det var fortsatt ikke kommet noe svar fra Tanzania. I direktoratet ble det dessuten uttrykt undring over hvorfor tanzanianerne ikke kom med noe klart svar angående privatisering og restrukturering. Selv om Nyerere hadde gått av som president, så Tanzania fortsatt på seg selv som en sosialistisk stat. Dette var ikke nødvendigvis et godt utgangspunkt for privatisering. En mulighet for forsinkelsene kunne

---

<sup>336</sup> Et foretak der to eller flere selskaper inngår et midlertidig partnerskap.

<sup>337</sup> Prosjektdokument fra SI, til stedlig representant. 11.11.1987.

<sup>338</sup> NFDS sitt forslag til et restrukturert Tacoshili. 3.12.1987.

<sup>339</sup> Brev fra NORAD, til NFDS. 5.4.1988.

<sup>340</sup> Notat fra SI, til direktøren i NORAD. 1.6.1988.



være indre uenighet i beslutningsorganene. Uansett var NORAD lei av ikke å få svar, og ga tanzanianske myndigheter frist om å bestemme seg til 1.november 1988. Hvis privatisering ikke ble en godkjent løsning, ville NORAD kutte i den tekniske bistanden til prosjektet. Likevel ble det i tillegg nevnt at NORAD skulle fortsette å gi bistand til prosjektet til våren 1989. Dette hadde innvirkning på hvor stort presset egentlig ble på Tanzania. NORAD hadde heller ikke håndhevet noen slike trusler tidligere.<sup>341</sup>

Et annet poeng som er verdt å nevne her er at synet på tid og frister, i dette tilfelle er preget av store kulturforskjeller. Bjelland skriver at tanzanianere ikke sier at "tiden går", men at "tiden kommer". Å ha hastverk kan sees på som uhøflig. Dessuten er tanzanianere mer forsiktig i sin muntlige fremtoning, og sier sjelden ting rett ut sånn som de er.<sup>342</sup> Dette gir et alternativt syn på hvorfor det tok lang tid for tanzanianerne å svare. I tillegg kan NORADs tidsfrister ha blitt sett på som uhøflig, noe som kan ha gjort at myndighetene brukte enda lenger tid. En annen mulighet er at tanzanianske myndigheter ikke visste sikkert hva de skulle svare, og dermed ønsket å hale ut tiden mest mulig. Som jeg tidligere har nevnt, ser det heller ikke ut til at NORAD ville håndheve tussene. Både direktoratet og tanzanianske myndigheter vegret seg for å ta en beslutning, noe som kunne tyde på usikkerhet. Prosjektet innebar prestisje for begge parter, samt en frykt for negativ oppmerksomhet og potensielle konsekvenser. Dessuten kunne mangel på faglig tyngde i en slik beslutningsprosess ha innvirkning på om man fortsatte å skyve slike avgjørelser foran seg.

NORAD fortsatte sine vurderinger av videre støtte på det øverste nivået. Dette ble understreket da DUH tok kontakt med Tanzania og minnet om at det måtte tas en avgjørelse innen en måned, ellers ville støtten til Tacoshili fjernes. Det ser ut til at ledelsen i NORAD var preget av Grimstads lansering av begrepet *mottakeransvar*, og ville vise at de mente alvor.<sup>343</sup> I desember var det enda ikke kommet noe svar fra tanzanianerne. I NORAD Oslo ble det nå antatt at det ikke ville bli noe samarbeid mellom Tacoshili og NFDS. Den stedlige representanten og tanzanianske myndigheter måtte planlegge en alternativ fremtid for selskapet. Dessuten hadde NFDS fått nye eiere, og dette var et usikkerhetsmoment i forhold til et eventuelt videre samarbeid.<sup>344</sup>

Etter å ha ventet over et halvt år, kom det noe informasjon om hva som var Tanzanias synspunkter og hvor forhandlingene stod. NFDS og tanzanianske myndigheter var enige om

---

<sup>341</sup> Notat fra SI til Direktøren i NORAD5.9.1988.

<sup>342</sup> Bjelland, 2009, s. 50 og 53

<sup>343</sup> Notat fra NORAD/SI til Politisk ledelse via Departementsråden. 20.10.1988.

<sup>344</sup> Notat fra SI til PRO20.12.1988.

Notat fra direktør Grimstad til politisk ledelse via departementsråd. 24.2.1989.

eierskapsfordelingen gjennom aksjekapital, og at det skulle være en norsk direktør i den nye administrasjonen. NFDS ønsket å kjøpe M/S Kilindoni, for på tross av størrelsen hadde den vist seg å bidra stort til de økte inntektene til selskapet. Det er uvisst hvorfor, men dette kjøpet var tanzanianerne sterkt imot. Dermed stod forhandlingene stille igjen. NORAD bestemte seg for å gi et endelig ultimatum til Tanzania. Innen 31.september 1989, måtte forhandlingene mellom NFDS og myndighetene være avsluttet. Den evige forhandlingen gikk utover Tacoshilis drift og skapte usikkerhet for de ansatte. Hvis partene fortsatt ikke kom til enighet innen fristen, ville all bistand til prosjektet avvikles innen 31.desember 1989.<sup>345</sup> Det ble gitt en siste påminnelse om fristen i september, men det kom ikke noe svar fra Tanzania. NORAD holdt det de hadde lovet, og bevilget 11 millioner kroner til Tacoshilis drift ut året.<sup>346</sup>

I ettertid ga NTC sine synspunkter på det som hadde skjedd. NTC mente at det hadde vært kompliserte problemer som hindret dem i å ta en beslutning om joint venture. Disse problemene måtte løses før en potensiell restrukturering kunne settes i gang. NTC ønsket å motta hjelp fra NORAD, men aksepterte det som hadde skjedd. Det komme ikke frem noen andre bekymringer tilknyttet nordmennenes avskjed, og det kan nesten virke som om at NTC synes at det var helt greit at de ble slik.<sup>347</sup> Siden NFDS sin kontrakt med Tacoshili inngikk som en del av bistandssamarbeidet mellom NORAD og Tanzania, mottok NFDS oppsigelse kort tid etter oppklaringsmøte i november.<sup>348</sup> Med dette var Tacoshili-prosjektet over, og tjue år var gått siden ideen om prosjektet først ble lansert i 1969. Samtidig med dette ble DUH innlemmet i UD, og utfasingen av NORADs stedlige representanter ble snarlig satt i gang. En æra i norsk utviklingshjelps historie var forbi, men hva hadde man lært?

#### 4.11 Oppsummering

Over tjue år hadde utviklingsprosjektet Tacoshili endret seg gradvis med tiden, men hadde likevel mange av de samme gjennomgående problemene som hadde vært der fra begynnelsen av. De mer åpenbare problemene gjaldt tekniske forhold, som havner, vedlikehold, og utstyr. I først omgang ble dette heller sett på som utfordringer, enn som vedvarende problemer.

I tillegg var det uforutsette problemer, som verken NORAD eller de norske ekspertene hadde reflektert over. Dette gjaldt mangelen på kulturell forståelse og liten grad av mottakerorientering, som innebar at det ikke hadde blitt godt nok undersøkt i

---

<sup>345</sup> Notat fra 2 AFR, til avdelingsdirektør AFR. 3.7.1989.

<sup>346</sup> Brev fra NORAD, til finansdepartement i Tanzania. 8.9.1989.

<sup>347</sup> Notat fra ES, til stedlig representant. Referat fra møte med NTC. 2.11.1989.

<sup>348</sup> Notat fra NORAD, til NFDS. 15.12.1989.

Notat fra ES, til stedlig representant. Referat fra møte med NTC. 2.11.1989.

planleggingsfasen hva som var de virkelige mottakernes ønsker. Fra et tidlig tidspunkt av hadde det vært tydelig at de ønsket vei. TØI forundersøkelsen var åpenbart utilfredsstillende, men hvor avgjørende var den egentlig for utfallet? NORAD hadde allerede bestemt seg for å sette i gang en kystrote, og det var heller dette valget som var avgjørende for at prosjektet ble satt i gang. TØI-rapporten hadde innflytelse på utformingen av det faglige, men ifølge Hirschmans "hiding-hand"-teori hadde prosjektet blitt satt i gang uansett utfallet av rapporten. Samtidens beslutningstagere i den norske bistanden, så nemlig på prosjektet som nærmest problemfritt. En annen faktor som også hadde innvirkning her, var NORADs underbemannede administrasjon i den tidlige fasen, samt et ønske om å bruke opp bevilgninger. Dette var tre faktorer som også preget den stedlige representantens arbeid.

Tacoshilis norske struktur passet ikke inn under tanzanianske forhold, og dermed måtte forholdene tilpasse seg Tacoshili. Kommunikasjon var et vedvarende problem, uavhengig av om det var for mye eller for lite av den. Noe av bakgrunnen for dette var manglende vektlegging av kulturelle forskjeller i muntlig fremføring. En annen grunn var alle aktørenes sterke ønske om at prosjektet skulle lykkes, som igjen ble styrt av motiv basert på prestisje og status. Det ser ikke ut til at NORAD noen gang ønsket å trekke seg ut av prosjektet, eller vurderte å avslutte det. Dette ble ikke sett på som et alternativ.

Teknologivalg, manglende kulturell forståelse, tilsynelatende problemfrihet, samt NORADs press om å bruke opp bevilgninger, skapte sammen et prosjekt som ikke var bærekraftig. Krevende beslutninger ble i mange tilfelle ikke tatt, før det hadde gått lang tid. Samtidig opprettholdt det et strukturelt forhold mellom partene, som la opp til at mottaker forble en mottaker. Man kan undre over om oppbyggingen av en regional kystrote i Tanzania ville være utviklingsfremmende. Når det gjaldt målsettingen for økt økonomiske vekst i regionen er det usikkert om Tacoshili hadde en særskilt utpreget innvirkning. Dessuten hadde den økonomiske krisetiden rundt 1980 innflytelse på utviklingen i landet. Hvis det tas utgangspunkt i opplæring/utdanning og bedring av transport-tilbud for passasjerer, hadde rederiet trolig en positiv effekt. Selv om det var mange feil som ble gjort underveis, fikk alle parter erfaringer som de ville lære av for fremtiden.

Den stedlige representanten var forpliktet til å følge de instruksjoner som ble gitt av NORAD, og skulle ivareta direktoratets interesser i møter og forhandlinger med tanzanianske myndigheter. Idet han hadde kontroll med all informasjon om prosjektets utvikling, ville det potensielt gi han en unik mulighet til å komme med avgjørende innflytelse på prosjektets videre utvikling. Selv om den stedlige representanten hadde noe innvirkning på visse forhold,

var han også overarbeidet og fikk lite tid til å reflektere over informasjonen han kontrollerte. Dessuten ser det ut til at han både hadde mangler innen det kulturelle og det faglige. I tillegg hadde han liten beslutningsmyndighet, og skulle følge NORADs sentralt utformede interesser. Den stedlige representanten hadde en viktig rolle mellom de ulike parter i utviklingssamarbeidet, men han hadde ingen faglig kunnskap eller beslutningsmyndighet. Dette gjorde det nærmest umulig for han å kunne løse Tacoshili-prosjektets kompliserte problemer. Samtidig er det sentralt å påpeke at de tidligere stedlige representantene jeg har snakket med, tilsynelatende heller ikke så dybden i prosjektets problemer. Begge mente det var et godt prosjekt, men nå i ettertid kunne også de se at det var noen ting som burde vært gjort annerledes.

## Kapittel 5 - DRØFTING OG KONKLUSJON

---

I de foregående kapitler har jeg vist til hvordan norsk bistand ble uformet på et tidlig stadium, og hvorfor det ble opprettet stillinger for NORADs stedlige representanter. Videre har jeg vist hvordan den stedlige representanten arbeidet, og gitt eksempler på hva hans rolle tilknyttet utviklingsprosjektet Tacoshili innebar. I løpet av tidsrommet 1969-1990 hadde NORAD og dets stedlige representanter en bratt læringskurve. NORAD som forvaltningsorgan, samt den stedlige representanten som del av denne, oppnådde gradvis økt erfaring med bistandsforvaltning generelt og Tacoshili-prosjektet spesielt. Med tiden endret NORAD strategier, som igjen hadde innvirkning på at prosjektets utvikling og utforming. I den tidlige fasen virket nordmennene selvsikre, mens de ble mer erfarne og så flere sider ved bistandens problemer og utfordringer utover 1980-tallet. Likevel var manglende refleksjon vedvarende gjennom hele perioden, slik jeg ser det ut fra kildene.

Den stedlige representanten i Dar es Salaam hadde et overordnet forvaltningsansvar, men gjennom mitt arbeid har jeg funnet ut at han var mindre direkte involvert i de enkelte prosjektene enn jeg trodde da jeg begynte. Likevel hadde hans arbeidsoppgaver innvirkning på prosjektets utvikling, noe vi har sett eksempel på i kapittel 4. For å forstå hvorfor den stedlige representanten handlet som han gjorde, er det viktig å se på hva som var hans motiv i tillegg til hans definerte arbeidsoppgaver. Dessuten kan man stille seg spørrende til hvordan slike motiv ble formet, og hvem eller hva som igjen hadde innflytelse på en slik utforming? For å finne ut av dette mener jeg det er avgjørende å se nærmere på den konteksten og samtiden som representanten var en del av.

### 5.1 Den tidlige fasen

Tematikken i denne oppgaven befinner seg innenfor engasjementspolitikkenes rammer. I studien *Interesser i norsk engasjementspolitikk* av statsviteren Lene Kristoffersen, problematiseres begrepet engasjementspolitikk ved at det sees nærmere på bakgrunnen for hvorfor den finnes. Hvilke motiver var det for å opprette slike engasjement i utenrikspolitisk regi? Historiker Rolf Tamnes påpeker her at engasjementspolitikken historisk sett har gått fra å være av en mer uegennyttig art, til å bli mer og mer påvirket av interesser. Dermed har den fått flere egennyttige trekk.

Realpolitikk tilsier at det alltid vil være egennyttige i utenrikspolitikken, noe som vil si at det også alltid har vært det og at dette egentlig ikke er noe nytt. Samtidig er

engasjementspolitikken preget av verdier som vi ønsker å videreformidle ut i verden, og at man med dette streber mot en uegennyttige. Dette handler dessuten mye om omdømme. Det er kanskje nettopp det at egennykten flettes inn i altruismen, som er det nye som ligger i begrepet engasjementspolitikk. Tema som interesser og motiver mener jeg er svært relevant for å forstå de stedlige representantenes virke, og deres handlinger. Forfatteren skriver: "Kunnskap om motiver er viktig av flere grunner. Motivene kan være en rettesnor som gir retning til engasjement, og som sier noe om de mål som er satt".<sup>349</sup> I årene rundt 1970 økte ambisjonene til den norske bistanden raskt. Norske myndigheters motiv for dette, består av flere bakenforliggende faktorer.<sup>350</sup>

Etableringen av NORAD var i seg selv et resultat av et politisk ønske om å satse på bistand som del av norsk utenrikspolitikk. I tillegg mener jeg det med opprettelsen av stillinger for stedlige representanter, ble understreket hvilket veivalg som var blitt tatt om direktoratets utøvende funksjon. Dessuten kan opprettelsen av stillingene sees på som et uttrykk for NORADs ambisjoner for kommende bistandsprosjekter. En annen norsk faktor som fikk betydning etterhvert, var oljefunn i 1969. Dette skulle med tiden gi Norge muligheten til å høyne sine bistandsbudsjetter til et nytt nivå.

Som vi så i kapittel 2 var etableringen av NU/NORAD som del av norsk utenrikspolitisk forvaltning, preget av blant annet FN, kald krig og amerikansk sikkerhetspolitikk. Men hvorfor var det så viktig for norske myndigheter å øke bevilgningene til utviklingshjelpen? De nevnte faktorene hadde en viktig rolle også her, og utformet en historisk kontekst hvori Norge befant seg. Frykten for krigsutbrudd mellom stormaktene var stor på 1960-tallet. Helge Pharo viser i sin artikkel "Side Show to Centre Stage", at Norge frem mot slutten av 1960-tallet var en etternøler når det gjaldt bistand. I DACs oversikt over de vestlige bistandsgiverne, var de skandinaviske landene blant dem som bidro minst i perioden. Ifølge Pharo ble denne oversikten brukt taktisk ("shaming techniques") for å skjemme landene hvis navn stod på den nedre delen av listen. Påvirket av press fra DAC og USA, valgte norske myndigheter gradvis å endre holdning til bistanden. Dette kan illustreres gjennom opprettelsen av NORAD, og stadig økende bevilgninger til bistanden fra slutten av 1960-tallet. Dessuten viste utviklingshjelp seg å være særdeles populært på hjemmebane. Det var stor entusiasme blant den nye generasjonen politikere utover 1960-tallet. Dette resulterte i tverrpolitisk enighet i favør bistand blant de politiske partiene, med Frp som unntak på senere tidspunkt. Høyre var dessuten mer moderat i sitt syn på økte bevilgninger, ifølge Pharo. I opinionen

---

<sup>349</sup> Kristoffersen, 2009, s. 7-11

<sup>350</sup> Pharo, artikkel under trykking, 2013.

stod det altruistiske perspektivet høyt. Det ble påpekt at andelen av bistanden som skulle være bilateral burde økes, da opinion ville få et bedre inntrykk av hva skattepengene deres egentlig gikk til.<sup>351</sup>

En del av problematikken om hva disse pengene skulle brukes til, omtales under punkt 3.1. Personellmangel og stort arbeidspress var prisen som måtte betales da mest mulig skulle gå til de som virkelig trengte det, nemlig fattige i den tredje verden. Det var NORADs ansvar å forvalte bevilgningene. Den stedlige representanten hadde også en rolle som lokal forvalter av bevilgningene, og dette ansvaret preget også han. Det var viktig å bruke opp bevilgningene for å vise at det var behov for dem.<sup>352</sup> Her spilte frykten for negativ opinion og storting en viktig rolle (jf. Ruud og Kjerlands "Carl I. Hagen-syndrom"). Forpliktelsen til å bruke opp bevilgninger skapte press på NORADs administrasjon om å sette i gang prosjekter. Samtidig bidro personellmangel, arbeidspress og lite bistandserfaring til at prosjektene ble få og store. Planleggingen var preget av hastverk, ofte lav kvalitet, samt at prosjektene ble basert på "norsk" teknologi. NORAD mente teknologivalget ville gi dem en fordel med tanke på tilgang på faglig kunnskap og erfaring. Det kan se ut til at Mushi og Kjekshus sin betegnelse "implementation by panicking" passer godt inn her, da press om å bruke bevilgninger medførte hastverk tilknyttet opprettelsen av Tacoshili-prosjektet.

Jeg mener at de nevnte faktorene som utviklet seg i løpet denne tidlige fasen, hadde stor innvirkning på utformingen av norsk bistand generelt og Tacoshili-prosjektet spesielt. Den la dessuten grunnlaget for den kontekst hvori den stedlige representanten arbeidet, da han ble formet av direktoratet han var en del av. NORADs syn og interesser formet hans rolle i tilknytting til de ulike prosjektene, blant dem Tacoshili.

Helge Pharo nevner hvordan de økte bevilgningene eskalerte utover 1970-tallet, og i 1982 bikket Norge det langsiktige målet om en prosent til bistand.<sup>353</sup> Jeg mener at dette presset om å bevilge mest mulig midler til bistand, til en viss grad fortsatt er reelt i norsk bistandspolitik. I *Dagsavisen*, datert 13.februar 2013, stod det en notis som illustrerer hvordan dette kan sees på som mer generelt for pressens og opinionens syn på bevilgninger til norsk bistand. Under overskriften "Norsk bistand under én prosent", står det:

Norsk bistand ligger ikke lenger på over én prosent av bruttonasjonalinntekt (BNI), skriver Bistandsaktuelt i går. Det er Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) som har gjort oppmerksom på at Norge har overrapportert størrelsen på den offisielle bistanden. Norge må nedjustere størrelsen på den offisielle bistanden fra 2010 og framover.

---

<sup>351</sup> Ibid.

<sup>352</sup> Ibid.

<sup>353</sup> Ibid.

OECD mener at Norge har overrapportert det som er blitt gitt til skogprosjekter i Brasil. Pengene som skal gå til Brasil står ubrukt på konto, og utbetales først når konkrete resultater foreligger (NTB).<sup>354</sup>

## 5.2 Utforming av en rolle

Som jeg nevner innledningsvis under punkt 1.5.3, har alle aktører motiver for hvorfor de handler som de gjør. Ideen om bistand er preget av altruisme, men bærer samtidig preg av egennyttige trekk som all annen politikk. Dette gjelder også bistandsarbeideres arbeid. Det er flere av Kristoffersens motiver som kan nevnes i sammenheng med den stedlige representanten, samt utformingen av hans rolle. Når det gjaldt utformingen av hans rolle var særlig NORAD som en institusjon, sentral. Representanten var en del av NORAD, og var underlagt den øvrige ledelsens målsettinger. Disse målsettingene var sentralt initierte og var mer eller mindre basert på norske utenrikspolitiske interesser, som for eksempel internasjonal status og prestisje.<sup>355</sup> Som vi har sett overfor var NORAD (som underlagt øvrige norske myndigheter) og norsk bistand tidlig preget av både utenrikspolitisk og innenrikspolitisk press.

Siden en av den stedlige representantens hovedoppgaver var å formidle direktoratets interesser, sier det seg selv at forholdet mellom institusjonelle og personlige motiver var tett. Kristoffersen skriver om egeninteresse på det institusjonelle plan at "(...) organisasjonens relevans og overlevelse, altså egeninteresser" blir knyttet til prosessen. "I et slikt tilfelle vil ikke alle personer som arbeider med prosessene nødvendigvis kunne gi uttrykk for *hvorfor* de driver med det de gjør."<sup>356</sup> Dette er noe jeg har sett eksempler på i flere av mine intervjuer, hvor det blir påpekt av intervjuobjektene at de jo var der for å hjelpe. Og dessuten at prosjektene var gode og hadde bra potensiale, på tross av at det var flere utfordringer underveis. Evnen til refleksjon over hva som kom ut av Tacoshili-prosjektet, er hos flere tidligere prosjektdeltakere altså i stor grad fortsatt preget av det samme tankesettet/synet, nå som den gang. Dette sier noe om hvor stor og vedvarende innvirkning institusjonelle motiver kan ha på den enkelte person.

Både NORAD, den stedlige representanten og tanzanianske myndigheter hadde interesse i at Tacoshili-prosjektet skulle bli vellykket. Da dette viste seg å ta lenger tid enn først antatt, var interessen i å holde prosjektet gående gjensidig. Dette kan også sees i sammenheng med de nevnte interessebaserte motivene om status og prestisje, blant annet for

---

<sup>354</sup> Dagsavisen, NTB, 13.2.2013, "Norsk bistand under én prosent".

Det er viktig å presisere at jeg ikke tar stilling til om OECD eller norske myndigheters oversikt er riktig eller feil.

<sup>355</sup> Kristoffersen, 04/2009, s. 27-31

<sup>356</sup> Ibid., s. 35-36



NORAD og for den enkelte representant. Dessuten er det en potensiell forbindelse mellom opprettholdelsen av prosjektet, og behovet for stillingen stedlig representant. Hvis det ikke fantes store prosjekter å forvalte, ville denne stillingen miste sin funksjon. Likevel tviler jeg på at den enkelte representant reflekterte over dette, for avslutting av prosjekter i Tanzania var lenge ikke et alternativ for NORAD. Dette ser vi eksempel på gjennom kildematerialet som er fremstilt i kapittel 4. Til og med selve avslutningen av Tacoshili-prosjektet virker etter min mening, tilfeldig og basert på misforståelse mellom tanzanianske myndigheter og NORAD. Samtidig blåste det en ny vind over bistanden utover 1980-tallet, og kondisjonalitet fikk økt fokus. Dette hadde innvirkning på hvordan bistanden ble drevet, og dermed også på representantens arbeid.

Jeg mener det er viktig å nevne at hver enkelt person som var stedlig representant i Tanzania, også hadde egne og uavhengige personlige motiver og erfaringer. Ønsker om personlig selvrealisering og karriereutsikter kan ha spilt inn på hvordan den enkelte representanten forholdt seg til NORADs ledelse og sin egen rolle. Likevel mener jeg at institusjonelle motiver veide tyngre for utformingen av representantens rolle.

For å forstå hvordan institusjonelle motiver former personlig motiv, er det viktig å se nærmere på organisasjonskulturen til den enkelte institusjon. Thorvald Gran ser nærmere på organisasjonskulturen i NORAD og innvirkning på den stedlige representasjon i Dar es Salaam, og understreker blant annet forholdet mellom kontroll og mobilisering i den enkelte organisasjonens generelle arbeid. Etter Grans mening passer NORAD best innunder en kontrollbasert metode, noe jeg er enig i. Kildene viser hvordan NORAD var fokusert på å ha kontroll med egne aktører og ressurser i Dar es Salaam. Dette skjedde gjennom representantens lokale kontroll av den økonomiske forvaltningen, samt informering av og rapportering til NORAD Oslo. Hvorfor ønsket NORAD denne kontrollen? Tanken var at dette økte muligheten for at målsettingene som var blitt fastsatt av direktoratets ledelse, faktisk ville bli implementert.

Den mobiliseringsbaserte metoden er den kontrollbasertes motsetning. Den går ut på at organisasjonen blant annet har evnen til å sette seg inn i hva det bli forventet lokalt, undersøke, lære, samt bruke dette for å mobilisere til en effektiv implementering av felles målsettinger. Dette står i kontrast til det kontrollbaserte, særlig når det gjelder kontrollerte og sentralt initierte målsettinger.

Man kan til dels si at forventningene til den stedlige representanten var basert på at han skulle arbeide ut ifra mobilisering, og dermed være mer løsningsorientert gjennom kontinuerlig evaluering. Samtidig er denne forventningen tilknyttet en forestilling om at

representanten hadde tid til refleksjon og at han hadde beslutningsmyndighet, noe han i realiteten ikke hadde. I tillegg ville NORAD ha kontroll med sine stedlige representanter, som jo var forpliktet til å formidle direktoratets interesser. Gran nevner dessuten flere likhetstrekk mellom NORAD og den ideelle kontrollbaserte organisasjon, noe denne nevnte forpliktelsen var en indikasjon på. En kontrollbasert organisasjon bør nemlig ifølge Gran være selvsikker og ha en sterkt hierarkisk struktur, i motsetning til mobilisering-organisasjonens mer flate og "maktfrie" struktur. Det er lett å se at direktoratet passet bedre inn i den første kategorien. Det blir påpekt at personer ansatt i en organisasjon i denne kategorien, blir en del av dette kontrollbaserte hierarkiet. Ansattes oppgave blir først og fremst å kontrollere at mål blir oppnådd, og Thorvald Gran referer her til betegnelsen "byråkratisk autoritet".

I en organisasjon basert på kontroll og byråkratisk autoritet, vil det ideelt sett være fokus på det administrative hierarkiets implementering av målsettinger. Dette fungerer best i en setting hvor miljøet man arbeider i er stabilt, og målsettinger er tydelige. Hvis man her trekker en parallell til kildene tilknyttet NORAD og den stedlige representantens arbeid med Tacoshili-prosjektet, ser vi at disse to faktorene manglet.<sup>357</sup> Målsettingen for Tacoshili, om økt økonomisk vekst og bedre transporttilbud i regionen, var i for seg grei. Likevel må det sies at den var ganske generell, og det var ingen oppfølgende mål om hvordan dette konkret skulle gjøres. Dette hang sammen med at NORAD og representanten ikke nødvendigvis så på problemene som hinder for prosjektet, hvis de i det hele tatt så problemene (jf. Hirschman). Samtidig var slike abstrakte og sentralt initierte målsettinger fra norsk politisk hold, en gjenganger i NORAD.<sup>358</sup> Dessuten var ikke miljøet hvor prosjektet fant sted, det vil si den sørøstlige tanzanianske regionen, særlig stabilt. Forholdene var lite stabile fordi NORAD drev et prosjekt i et fremmed land, hvor de (i alle fall i begynnelsen) hadde lite kunnskap om de generelle forholdene – lokalt, kulturelt, og administrativt. Direktoratet og den stedlige representanten manglet dessuten erfaring og hadde et lavt kunnskapsnivå når det gjaldt kystfart i Tanzania, særlig i den tidlige perioden av prosjektet. En organisasjon basert på en mobil og flat struktur, står som en motsetning til dette. Her ville det være fokus på kontinuerlig innhenting og prosessering av kunnskap fra det miljøet den arbeider i. Det skal sies at en av representantens viktigste oppgaver var innhenting av kunnskap og informasjon, men han hadde lite tid til å prosessere det. Gran påpeker at det ideelle er om en organisasjon har en kombinasjon av kontroll og mobile kvaliteter.<sup>359</sup>

---

<sup>357</sup> Gran, 1993, s. 15-17

<sup>358</sup> Ibid., s. 24

<sup>359</sup> Ibid., s. 15-17

Thorvald Gran fant at organiseringen av direktoratets representasjon i Tanzania var kompleks, og bestod av ansatte med ulike faglig bakgrunn. Hvert prosjekt hadde egen prosjektoffiser som fungerte som saksbehandler.<sup>360</sup> Som vi har sett i kapittel 4, var det ikke nødvendigvis slik at denne personen hadde noen direkte tilknyttet faglig bakgrunn til det enkelte felt.<sup>361</sup> Det faglige mangfoldet blant de ansatte kunne virke positivt på arbeidet, men kunne samtidig bety at ansatte hadde ulike utgangspunkt for og syn på hva det innebar å drive utviklingshjelp. Gran lanserer tre hypoteser om hvordan NORADs stedlige representasjon og representant arbeidet, og etter min mening kommer flere elementer i hver av dem godt overens med det inntrykket jeg har fått gjennom kildene. Dette var med å forme den stedlige representantens rolle generelt, samt tilknyttet Tacoshili-prosjektet.

- Representasjonen som helhet var preget av en sterkt homogen organisasjonskultur, som var basert på en policy som ble formidlet av den stedlige representanten. Denne policyen hadde igjen blitt utformet av NORAD-Oslo og øvrige politiske myndighetsorganer. Representanten var forpliktet til å følge denne ved å fremme NORADs interesser.
- Det er blitt nevnt at representasjonen hadde en sterkt hierarkisk og kontrollbasert struktur. Et eksempel på dette var at det var lite samhandling mellom de ulike prosjektoffiserene, som heller kommuniserte på tomannshånd med representanten. Denne strukturen gjorde at representanten satt alene med mye ansvar og høyt arbeidspress, noe som ga han lite tid til dypere refleksjon.
- Bindeleddet mellom den stedlige representanten og prosjektene, var den enkelte prosjektoffiseren. Det var generelt lite regional kunnskap i representasjonen. I tillegg var det relativt lite samarbeid og dialog med de utplasserte ekspertene ved de ulike prosjektene, noe som kommer godt overens med uttalelse fra Kjell Heggelund. Bakgrunnen for dette var i følge Gran, at det kun var en ansatt (prosjektoffiseren) som var ansvarlig for et helt prosjekt. Vedkommende var trolig under stort arbeidspress, som de fleste andre i ansatte i representasjonen.<sup>362</sup>

---

<sup>360</sup> Ibid., s. 29-30

<sup>361</sup> Se under punkt 4.7

<sup>362</sup> Gran, 1993s. 29-31

Dessuten fant Gran, i samtale med en ikke navngitt tidligere stedlig representant, at NORAD Oslo hadde gitt representasjonen i Dar (representanten som leder av denne) økt beslutningsmyndighet mot slutten av 1980-tallet.<sup>363</sup> Dette ble bekreftet av Gunnar Føreland, i min samtale med han.<sup>364</sup> Økt myndighet resulterte i at NORAD, gjennom representasjonen, fikk større kontroll med og styrket sin posisjon ved sine prosjekter lokalt. Dette innebar samtidig at tanzanianske myndigheter fikk en stadig mer begrenset posisjon. Som Gran skriver: "The government's power started and ended with the formal agreement on assistance. NORAD was in practice alone as implementor."<sup>365</sup> En uttalelse fra den tanzanianske direktøren for shipping i Ministry of communication and works, understreker dette:

We do not supervise the projects. The donor is most often much stronger than us on implementation and supervision. (...) Financially we are powerless relative to donors. Technically we are not up to mark. Donors decide.<sup>366</sup>

Som Hirschman viser med sin teori var det vanlig at bistandsarbeidere som var involvert i et prosjekt, ikke så problemer ved dette prosjektet (i det minste på det tidlige stadiet). Dette var også tilfellet med NORAD, den stedlige representant og Tacoshili. Dessuten var heller ikke problemløsning konkretisert som en av representantens sentrale oppgaver. Når (/hvis) representanten oppdaget problemer, skulle han rapportere om dette til NORAD-Oslo og avvente instruks. Han hadde som nevnt heller ikke særlig grad av beslutningsmyndighet, før mot slutten.<sup>367</sup> Grans inntrykk etter å ha intervjuet ansatte i representasjonen i Dar es Salaam, gir et generelt bilde hvor også den stedlige representanten passer inn. "Their role was directed at the planning and making of aid agreements with the Tanzanian government and see to it that allotted money to the projects was used according to the agreements and rules."<sup>368</sup> Dette stemmer med mine samtaler med tidligere stedlige representanter, samt mitt generelle inntrykk av representantens rolle i det uvalgte kildematerialet.

Hirschmans "hiding hand"-teori sier at det at problemer ubevisst underslås og nedvurderes i oppstartsfasen til et utviklingsprosjekt, heller er regelen enn unntaket. Det er altså aktørene som deltar i det enkelte prosjektet som ikke ser problemene som opprinnelig er der, eller som sannsynlig vil kunne oppstå på et senere tidspunkt. I dette tilfellet er

---

<sup>363</sup> Ibid., s. 33

<sup>364</sup> Intervju med Gunnar Føreland, 24.10.2012.

<sup>365</sup> Gran, 1993, s. 33

<sup>366</sup> Ibid., s. 38

<sup>367</sup> Intervju med Gunnar Føreland, 24.10.2012.

<sup>368</sup> Gran, 1993, s. 44

hovedaktørene NORAD-Oslo, stedlig representant og representasjon, samt tanzanianske myndigheter. De ulike ekspertene (deriblant NFDS) er viktige og har innflytelse, men er ikke konstante aktører gjennom hele perioden. Jeg vil fokusere mest på NORAD og den stedlige representanten som aktører i denne settingen.

Det Hirschman kaller for "the hiding hand", er dermed hånden som holder disse problemene skjult for aktørene. Dessuten lener aktøren seg på en "krykke", som symboliserer en antatt oppnådd erfaring og kunnskap. Idet prosjektet startet antok NORAD at de hadde nok erfaring og kunnskap for å drive et bistandsprosjekt basert på kystfart i Tanzania. De innså likevel at de åpenbart manglet teknisk kunnskap, og leide inn norske eksperter. Disse ekspertene ble NORADs krykke. Den stedlige representantens viktigste krykke var NORAD-Oslo, hvor han fikk sine instruksjoner fra. Dessuten lente også representanten seg på den norske ekspertbistanden, så som NORAD (jf. Hirschman).

Bakgrunnen for at det ble antatt at denne norske tekniske kunnskapen var god og anvendelig i Tanzania, var preget av samtidens syn på begrepet utvikling som en moderniseringsprosess. I utviklingsarbeid ble teknologioverføring sett på som sentralt, men det ble ikke sett nærmere på om denne teknologien lot seg overføre på enkelt vis.<sup>369</sup> Easterly påpeker at: "The fallacy is to assume that because I have studied and lived in a society that somehow wound up with prosperity and peace, I know enough to plan for the societies to have prosperity and peace."<sup>370</sup>

Videre kommer Hirschman med to sentrale punkter som han mener er gjengangere i utviklingsprosjekter. For det første vil et uforutsett problem true prosjektets lønnsomhet og videre eksistens. I Tacoshili-prosjektet var det mange grunnleggende problemer fra begynnelsen av, som er enkle å se nå i ettertid. Da er det viktig å påpeke at dette ikke ble ansett som avgjørende problemer i samtiden (av blant annet NORAD og den stedlige representanten), men heller som utfordringer som var en naturlig del av prosjektets utvikling. Ettersom disse problemene viste seg å være vanskeligere å løse enn først antatt, ble de "sett" som reelle problemer. Den økonomiske krisen som oppstod rundt 1980 hadde også innvirkning på at disse problemene etterhvert ble sett nærmere på av NORAD og stedlig representant. Den nasjonale tanzanianske økonomien var i krise, og dette hadde også innvirkning på bistandssamarbeid og Tacoshili da et generelt fokus på økonomi og effektivitet økte utover 1980-tallet.

---

<sup>369</sup> Willis, 2005, s. 2-8

<sup>370</sup> Easterly, 2006, s. 22

For det andre mener Hirschman at aktørene ble nødt til å finne kreative løsninger til disse uforutsette problemene. Hvordan fungerte NORAD og den stedlige representantens rolle inn i denne sammenhengen?<sup>371</sup> En mulighet er å se på NFDS som en slik kreativ løsning. NFDS bidro med faglig baserte forbedringstiltak, og ifølge kildene mente representanten at NFDS gjorde en tilfredsstillende jobb med å gjøre Tacoshili mer effektivt. Representanten hadde ingen faglig bakgrunn for å vurdere dette, men mente dette trolig ut ifra økonomiske og budsjettbaserte grunner (siden kontroll med den økonomiske forvaltningen var en sentral oppgave for representanten). Likevel er det vanskelig for meg å si sikkert om NFDS var den kreative løsningen for prosjektet, eller om den bare fungerte midlertidig. Da Tacoshili-prosjektet ble avsluttet, ble kontrakten med NFDS brutt før Tacoshili ble ansett som selvhjulpent. Da dette skjedde i 1989/1990, var heller ikke målsettingen for prosjektet oppnådd. Samtidig var denne målsettingen ganske generell, og med dette som utgangspunkt kan det være vanskelig å definere et fast tidspunkt for når et utviklingsprosjekt er ferdig. Det var også et faktum at NORAD subsidierte Tacoshili gjennom hele prosjektperioden, og at selskapet ikke ville hatt et overskudd (noe Tacoshili sjelden hadde) uten subsidier.<sup>372</sup>

Et annet poeng jeg vil påpeke i denne sammenhengen var at NFDS i for seg ikke var en *kreativ* løsning, etter min mening. Det som var nytt med NFDS, var at hovedaktørene nå fikk en fast gruppe eksperter å forholde seg til. Men det var fortsatt norske eksperter, med erfaring fra Norge. Det grunnleggende og enda usette problemet om teknologivalg og forståelse for lokale forhold, ble ikke imøtekommet med denne NFDS-løsningen. Det kan tenkes at valget av NFDS henger sammen med NORADs behov for kontroll<sup>373</sup>. At NFDS var norsk gjorde at de var enklere å hankses med for NORAD rent praktisk og kulturelt, siden direktoratet over tid var blitt godt kjent med norske eksperters arbeid tilknyttet Tacoshili. Dette gjorde at direktoratet følte de hadde større kontroll over prosjektet og ekspertene, enn hvis en mer kreativ og nyskapende løsning hadde blitt valgt. Mest sannsynlig ville dessuten ikke NORAD være kreativ nok, eller ha nok faglig kompetanse til å finne en annen type løsning enn den med NFDS.

Den stedlige representanten var indirekte involvert i å finne denne NFDS-løsningen. Det var han som videresendte rapporter og informasjon fra Heggelund, som senere skulle få betydning for at valget falt på NFDS (jf. punkt 4.8). Men det var ikke representanten som besluttet dette, han var en mellommann.

---

<sup>371</sup> Hirschman, 1968, 13-16

<sup>372</sup> Landstudie for Tanzania, oktober 1988, s. 227

<sup>373</sup> Gran, 1993, 15-17

NORAD og den stedlige representanten ønsket selvfølgelig å finne en løsning på problemer i Tacoshili, fordi det var viktig for dem at prosjektet ble vellykket. Deres motiv var i tillegg preget av frykt for bistandsnegativitet (jf. Carl I. Hagen-syndromet) i opinionen og på Stortinget, og et ønske om å oppnå status og prestisje (jf. Kristoffersen). Hvis prosjektet stoppet opp på grunn av uløste problemer, eller at det måtte avsluttes som et mislykket prosjekt, ville dette være problematisk for NORAD og norsk bistand. Det ville dessuten innebære at direktoratet måtte stoppe bevilgningene, og som Helge Pharo påpeker var det viktig å bruke opp bevilgningene gjennom blant annet prosjekter. Når det gjaldt den stedlige representantens delaktighet i å løse eventuelle problemer, var som nevnt denne i beste fall indirekte. Gran skriver:

(...) det var påfallende lite beslutningsaktivitet mellom den stedlige representanten og prosjektene. Vi tolket dette som et fravær av en midlere strategi i NORAD, det vil si en oppfatning av hvordan organisasjonen skulle forvalte bistandselementene i prosjektene.<sup>374</sup>

Det ser altså ut til at NORAD, og særlig stedlig representant, hadde en mangelfull forståelse av hva ens egen rolle var som bistandsaktør i Tanzania.<sup>375</sup> For meg er egentlig ikke dette overaskende, siden NORAD kun var et drøyt år gammel da det ble tatt initiativ til igangsetting av kystrute-prosjektet. Stort arbeidspress og mangel på ansatte med erfaring var gjeldene for NORAD generelt, og dermed også i den stedlige representasjonen i Dar. Dessuten var representanten først og fremst opptatt av kontroll av bevilgningene.<sup>376</sup> Thorvald Gran viser til et dilemma mellom kontroll av bevilgninger til prosjektet og mobilisering av løsninger, som han mener den stedlige representasjonen i Dar (inkludert stedlig representant) trolig stod overfor. I ettertid er det umulig å vite sikkert om dette var tilfellet eller ikke. Likevel får jeg et inntrykk gjennom kildeomfanget mitt, av at dette ikke var et reelt dilemma i representasjonen. Representanten og hans underordnede virket mer opptatt av å kontrollere bevilgninger fra NORAD, og å videreformidle informasjon. Det var også dette som var deres hovedansvar. Representanten hadde liten beslutningsmyndighet, og sendte i så tilfelle dette dilemmaet videre NORAD-Oslo.<sup>377</sup>

I intervjuet mitt med den tidligere stedlige representanten Gunnar Føreland, kom det frem hva han selv mente om representantens rolle tilknyttet Tacoshili-prosjektet. Føreland påpekte at han mente det var et viktig skille mellom periodene før og etter representantene fikk

---

<sup>374</sup> Gran, 1993, s. 128

<sup>375</sup> Ibid., s. 24

<sup>376</sup> Ibid., s. 119

<sup>377</sup> Ibid., s. 32

delegert en økt beslutningsmyndighet. Ifølge han skjedde dette rundt 1990. Hvis dette stemmer hadde det altså lite innflytelse på representantens rolle tilknyttet Tacoshili-prosjektet, siden det ble avsluttet ved inngangen til 1990. Før denne desentraliserende ansvarsdelegeringen, bekreftet Føreland at det var NORAD-Oslo som tok alle avgjørelser. Den stedlige representasjonen og representanten hadde ansvar for den daglige oppfølgingen, mens for eksempel diskusjoner om fornyelse av de årlige bevilgningene var mellom NORADs ledelse og fagkontorene i Oslo. Avtalene varte i x antall år. Når disse skulle fornyes var det samarbeid mellom NORAD-Oslo og den stedlige representasjonen (inkludert representant) om ulike utredninger. Føreland understreket at:

Endelige beslutninger ble tatt hjemme. (...) det er klart at staben, som vil si den stedlige representasjonen inklusive stedlig representant, hadde stor innflytelse på hvordan man håndterte prosjektene sammen med myndighetene (i Tanzania, red.anm.).<sup>378</sup>

Slik jeg forstår det ser det ut til at Føreland mener at den stedlige representanten hadde stor innvirkning og innflytelse på det enkelte prosjekt, nettopp fordi NORAD generelt hadde det. Den stedlige representanten var et sendebud for NORAD, og talte deres sak direkte til tanzanianske myndigheter. Gran er enig med Føreland om dette, og resonnerer videre at årsaken til at denne rollen var viktig var fordi NORAD hadde et stort behov for kontroll. Direktoratets kontrollorientering stod sterkt gjennom hele administrasjonen, både hjemme og ute. Relatert til stedlig representant var det av særlig stor betydning tilknyttet finansieringen av prosjektene, blant dem Tacoshili.<sup>379</sup>

I denne sammenhengen kan man stille spørsmål ved NORADs forventinger til representanten og representasjonens mulighet til å evaluere og eventuell problemløsning. For som det fremkommer i kildematerialet var det tydelig at direktoratet selv ikke ønsket for mange "kreative løsninger" på lavere plan, på bekostning av kontroll. Det var også derfor beslutningene ble tatt i Oslo og sentralt i NORAD, og ikke av representanten.

### 5.3 Konklusjon

Målet med denne oppgaven har vært å finne svaret på min problemstilling. Gjennom oppgaven har jeg vist hva som var den stedlige representantens arbeidsoppgaver, og gitt

---

<sup>378</sup> Intervju med Gunnar Føreland, 24.10.2012.

<sup>379</sup> Gran, 1993, s. 85-86



eksempler på hvordan han arbeidet tilknyttet Tacoshili-prosjektet. Jeg har dessuten vist hvordan NORADs motiver og interesser også formet den stedlige representanten, og hvorfor.

Jeg mener at etableringsfasen fra 1969 til 1974 (da ambassaden i Dar blir etablert), er sentral for prosjektets videre utvikling. Den tidlige fasen for den norske bistanden, fra tidlig på 1950-tallet og frem til NORAD blir opprettet i 1968, hadde også stor betydning for den generelle utformingen av flere sider ved norsk bistand. Blant annet hvorfor Norge satses stort på bistand fra slutten av 1960-tallet, hvor en konsekvens var opprettelsen av stedlige representanter allerede fra 1968. Innenriks- og utenrikspolitisk press (kanskje særlig det siste) om å øke bevilgningene, hadde stor innvirkning på hvordan norsk bistand utviklet seg. Og videre dessuten hvordan NORAD og representanten arbeidet, samt at man valgte å satse på et prosjekt som Tacoshili. Betydningen av den historiske konteksten i samtiden er stor. Moderniseringsteorien viser hvordan samtiden også preget synet på utvikling og bistandsarbeid.

NORAD som statlig forvaltningsinstitusjon, hadde stor innflytelse på den stedlige representantens rolle. Dette gjaldt både utformingen av den (d.v.s. hvilken rolle han hadde i Tanzania), og hvordan han preget de ulike prosjektene. Representanten var en brikke i direktoratets administrative ønske om kontroll med bevilgninger og implementering av sentralt vedtatte målsettinger. Som "kontrollør" var representanten uunnværlig for NORAD. Hans rolle tilsvarte mer en byråkrat, enn en bistandsarbeider.

Det er viktig å huske at perioden 1969-1990 også var NORADs tidlige år. Direktoratet og dets ansatte (blant annet representanten) hadde på mange måter lite erfaring med å drive bistand. For at norsk bistand skulle kunne utvikle seg og bli bedre, måtte NORAD få erfaringer gjennom prøving og feiling. Dessuten måtte man få tid til å reflektere og å se ting i retrospekt, for slik å få mulighet til å lære av historien. Per Grimstad fremhevet dette sitatet i sitt forord i Rolv Bjellands bok:

Utvikling tar tid, og krever langsiktighet og tålmodighet. Og kan vanskelig presses frem utenfra uten at vertslandet har styringa og kan ta ansvar. Og store utviklingsprogram konsentrert med sterk innsats i enkelte administrative enheter i et land, gjerne de fattigste, er vanskelig å forene med det.<sup>380</sup>

Over 20 år lærte NORAD sakte men sikkert, gjennom blant annet Tacoshili-prosjektet og stedlige representanter. At Per Grimstad senere kunne resonnerer seg frem til at det måtte settes fokus på et "virkelig mottakeransvar", var resultat av lærdom gjennom tidligere prøving

---

<sup>380</sup> Bjelland, 2009, forord av Per Grimstad, s. 9  
Sitat fra bistandsarbeider Odd Hoftun.

og feiling. Et annet resultat var at de stedlige representantene ble faset ut fra 1990. På dette tidspunktet ble representanten sett på som et kompliserende ledd, som var motstridene til datidens målsetting om en mer effektiv utformet bistandsadministrasjon<sup>381</sup>. Konklusjonen etter 20 års erfaring var en innskrenking av NORADs utøvende funksjon, og omorganisering ble satt i gang.

---

<sup>381</sup> Intervju med Gerd Wahlstrøm, 29.10.2012



## KILDER OG LITTERATUR

---

### Muntlige kilder

#### Intervju:

- Frøydis Aarbakke: 17. og 18.2.2011  
(Ansatt i NORAD. Var ambassadesekretær i Tanzania på tidlig 1980-tall.)
- Finn M. Frantzen: 24.10.2012  
(Tidligere stedlig representant i Tanzania.)
- Gunnar Føreland: 24.10.2012  
(Tidligere stedlig representant i Tanzania.)
- Gerd Wahlstrøm: 29.10.2012  
(Ansatt i NORAD.)

#### Samtale:

- Anonym: 8., 13. og 24. april 2012. 4. og 16. mai 2013. E-mail.  
(Tidligere ekspert ansatt av NORAD, arbeidet med Tacoshili-prosjektet.)
- Kjell Heggelund: 7., 20. og 24.4.2013. E-mail.  
(Tidligere ekspert ansatt av NORAD, arbeidet med Tacoshili-prosjektet.)
- Åse Seim, 29.10.2012  
(Fagdirektør i NORAD, avdeling for metode og resultater.)

### Utrykte kilder – NORADs arkiv

Det er to arkivnummer fordi Tacoshili-prosjektet formelt sett ble avsluttet i 1983, for så å straks bli gjenstartet igjen. Da fikk prosjektet en ny arkivkode.

- TAN005: 1969-1983
- TAN205: 1983-1990

- NORAD tilsetting/innstilling til ansettelse av stedlig representant i Tanzania, for årene 1970, 1973, 1978, 1983, 1988, 1991. Her inngår stillingsbeskrivelser.

## Internett

Alle er sist undersøkt 20.5.2013.

- <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/>
- [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- [www.norad.no](http://www.norad.no)
- <http://www.businessdictionary.com/definition/escalation-of-commitment.html>
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Escalation\\_of\\_commitment](http://en.wikipedia.org/wiki/Escalation_of_commitment)
- <https://www.stanford.edu/dept/anthropology/cgi-bin/web/?q=node/97>
- <http://www.sciencedirect.com/science/journal/00305073>
- <https://bora.uib.no/handle/1956/1176>
- [http://no.wikipedia.org/wiki/Maritim\\_VHF](http://no.wikipedia.org/wiki/Maritim_VHF)
- <http://bistandsaktuelt.typepad.com/bistandswiki/>
- <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/4601/desentralisert/2521>
- <http://www.difi.no/hoved.aspx?m=43073&amid=1928145>, s. 14
- [http://no.wikipedia.org/wiki/Maritim\\_VHF](http://no.wikipedia.org/wiki/Maritim_VHF)
- [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2b/Tanzania\\_Regions.png](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2b/Tanzania_Regions.png)

## Trykte kilder

- Gran, Thorvald, 1993, *Aid and entrepreneurship in Tanzania - the Norwegian Development Agency's contribution to entrepreneurial mobilization in the public sector in Tanzania*, Dar es Salaam University Press, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Thorvald Gran, Francis Appiah, Einar Braathen, Siri Jensen, 1990, Rapport nr 1, *Organizaion and development – an organizational approach to problems of sustainable development in third world countries with special focus on political autonomy and economic autocentricity*, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, og senter for utviklingsstudier, Universitetet i Bergen.

- Havnevik, Kjell J., Finn Kjærby, Ruth Meena, Rune Skarstein, Ulla Vuorela, *Tanzania – Landstudie og vurdering av norsk bistand*, Senter for utviklingsstudier, Universitetet I Bergen, oktober 1988.
- Havnevik, Kjell (red.), 1982, *Utviklingsproblemer i Tanzania*, DERAP arbeidsnotat A250, Bergen, Christian Michelsens Institutt
- Kristoffersen, Lene, 2009, "Interesser i norsk engasjementspolitikk", Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Lester B. Pearson, 1971, *Partners in development*, norsk utgave (red.) Pearson-rapporten om utviklingshjelpen, Oslo.
- Norsk transportøkonomisk institutt, 1969, *Coastal shipping service Dar es Salaam-Mtwara*.
- Ofstad, Arve, 1979, *Norsk u-landspolitikk på 1970-tallet*, Nr. 78, DERAP (Development Research and Action Programme/Forsknings- og aksjonsprogrammet for utviklingsland) publikasjoner, Chr. Michelsens Institutt
- Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen, *Norsk sør-politikk for en verden i endring*, Norges offentlige utredninger, oppnevnt ved kongelig resolusjon den 26. februar 1993, avgitt til Utenriksdepartementet 2. februar 1995, Statens Forvaltningstjeneste, Statens Trykning, Oslo.
- RD rapport (Statens rasjonaliseringsdirektorat), februar 1987 (2), *Planlegging og organisering av norsk utviklingshjelp – en kommentarrapport*, Oslo.
- S. S. Mushi og H. Kjekshus (red.), 1982, *Aid and development - some tanzanian experiences*, NUPI-rapport nr. 75.

## Litteratur

- Bjelland, Rolv, 2009, *Bistand og ville veier – inntrykk og opplevelser fra en bistandsarbeider i Afrika*, Kolofon forlag, Oslo
- Brattensborg, Thor Olav, 1989, *Sao hill – Fra u-landsprosjekt til industribedrift 1971-1981*, hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Easterly, William, 2006, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Oxford University Press, New York.
- John Degnol-Martinussen og Poul Engberg-Pedersen, 1999, *Bistand – utvikling eller afvikling*, Mellempolkeligt Samvirke.
- Havnevik og Isinika (red.), 2010, *Tanzania in transition – From Nyerere to Mkapa*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota Publishers Ltd
- Hettne, Bjørn, 1990, *Development theory and the three worlds*, Longman development studies.
- Hirschman, Albert O., 1968, *Development projects observed*, andre utgave, Washington D. C., The Brookings Institution
- Iliffe, John, 1979, *A modern history of Tanganyika*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Iliffe, John, 2007, *Africans – the history of a continent*, andre utgave, New York, Cambridge University Press.
- Kjeldstadli, Knut, 1999, *Fortida er ikke hva den en gang var – en innføring i historiefaget*, Oslo, Universitetsforlaget
- Liland, Frode, og Alsaker Kjerland, Kirsten, 2003, *Norsk utviklingshjelps historie 3 1989-2002: På bred front*, Fagbokforlaget, Bergen.

- Linné Eriksen (red.), Tore, 1974, *Underutvikling*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Nilsen, Rune, 1992, *Konsulentfirmaene i norsk bistand – styrer de private firmaene norsk bistand når de gjennomfører bistandsprosjekter?*, Hovedoppgave i sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
- Nyerere, Julius, 1977, *The Arusha Declaration – ten years after*, Dar es Salaam, The Government Printer (Tanzania).
- Paaskesen, Ravn Kristian, 2011, *Hvid elefant i fællesnordiske fodspor? En Analyse af Det fællesnordiske andelsprojekt i Tanzania 1968-88*, doktorgradsavhandling, Institut for Kultur og Samfund - Historie, Aarhus universitet.
- Pharo, Helge Ø., og Pohle Fraser, Monika (red.), 2008, *The Aid Rush. Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, Volume 1, Oslo, Unipub.
- Pharo, Helge Ø., og Pohle Fraser, Monika (red.), 2008, *The Aid Rush. Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, Volume 2, Oslo, Unipub.
- Pharo, Helge, under trykking, 2013, "Side Show to Centre Stage: The Transformation of Norwegian Foreign Aid Policies".
- Reithaug, Kjetil, 1994, "Institusjonen Norsk Utviklingshjelp - Organiseringen av norsk bistandsadministrasjon 1962-1968, grunnlaget legges for NORAD", hovedoppgave i historie, UiO.
- Ruud, Arild Engelsen & Kirsten Alsaker Kjerland, 2003, *Norsk utviklingshjelps historie 2. 1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer*, Fagbokforlaget, Bergen.
- Selbervik, Hilde, 2003, *Power of the purse – Norway as a donor in the conditionality epoch 1980-2000*. dr.art.dissertation, Univeristetet i Bergen
- Simensen, Jarle, 2003, *Norsk Utviklingshjelps Historie 1 – Norge møter den tredje verden 1952-1975*, Fagbokforlaget, Bergen.

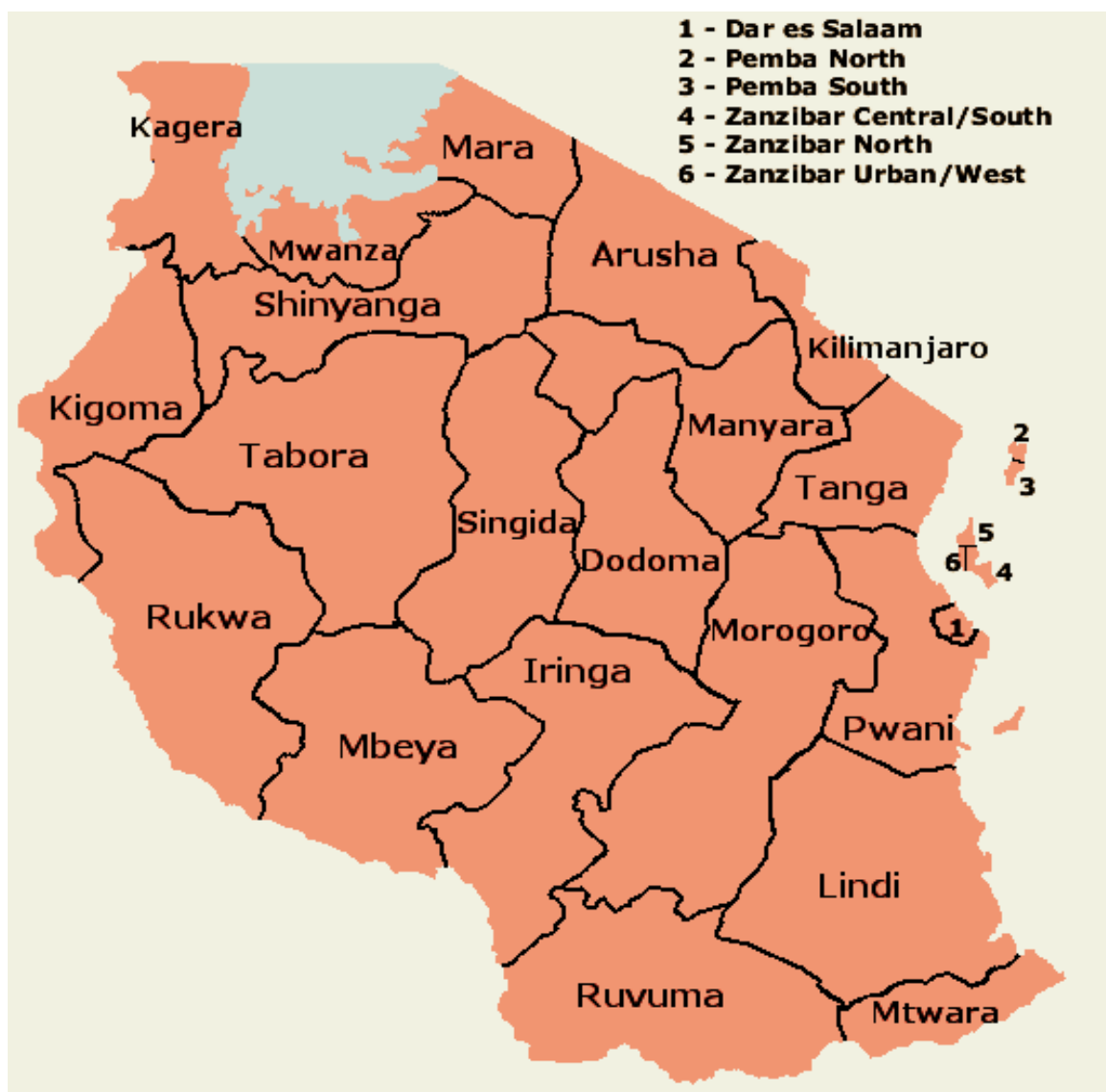


- Urdal, Ingvil, 2009, *Det forgjettede land? En analyse av den norske Tanzania-debatten, med hovedvekt på perioden 1971-1985*, masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Georg G. Iggers, og Q. Edward Wang, 2008, *A global history of modern historiography*, Pearson Education Limited.
- Willis, Katie, 2005, *Theories and practices of development*, Routledge Perspective on Development series, Routledge, New York.

## VEDLEGG

### Kart over Tanzania

I dag består Tanzania av totalt 30 administrative regioner, eller *mkoa* på swahili. Fem av regionene er å finne i Zanzibar (hovedøyene Pemba og Unguja), mens resten er på fastlandet. I mars 2012 ble det opprettet fire nye regioner. Disse er medregnet i de 30 som er nevnt, men er ikke å finne på kartet nedenfor.



<sup>382</sup> [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2b/Tanzania\\_Regions.png](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2b/Tanzania_Regions.png)

## NORADs stedlige representanter i Tanzania 1969/70-1990<sup>383</sup>

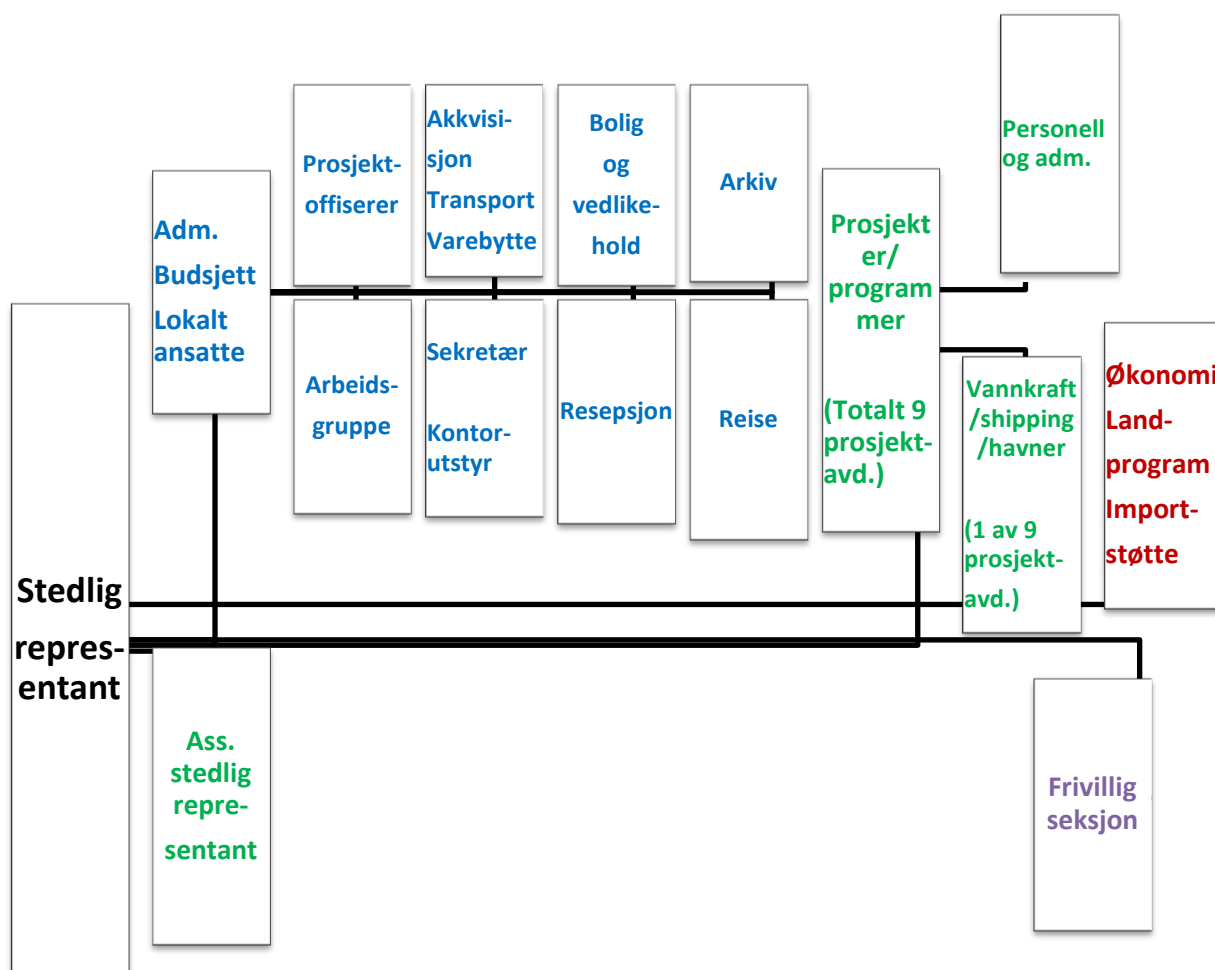
År:	Stedlig representant:
1968-1970	Jon Aase
1971-1973	Olav Myklebust
1973-1976	Finn M. Frantzen
1976-1978	Vidkun Isaksen
1979-1981	Olav Myklebust
1981-1983	Magne Lerheim
1983-1986	Gunnar Føreland
1986-1988	Olav Myklebust
1988-1992	Gunnar Føreland

---

<sup>383</sup> Christopher Bengtsen, førstekonsulent, Personal- og administrasjonsavdelingen, NORAD, kontakt via e-post, 6-13. mai 2013.

Jon Aase var den første stedlige representanten i Tanzania, mens Gunnar Føreland var den siste.

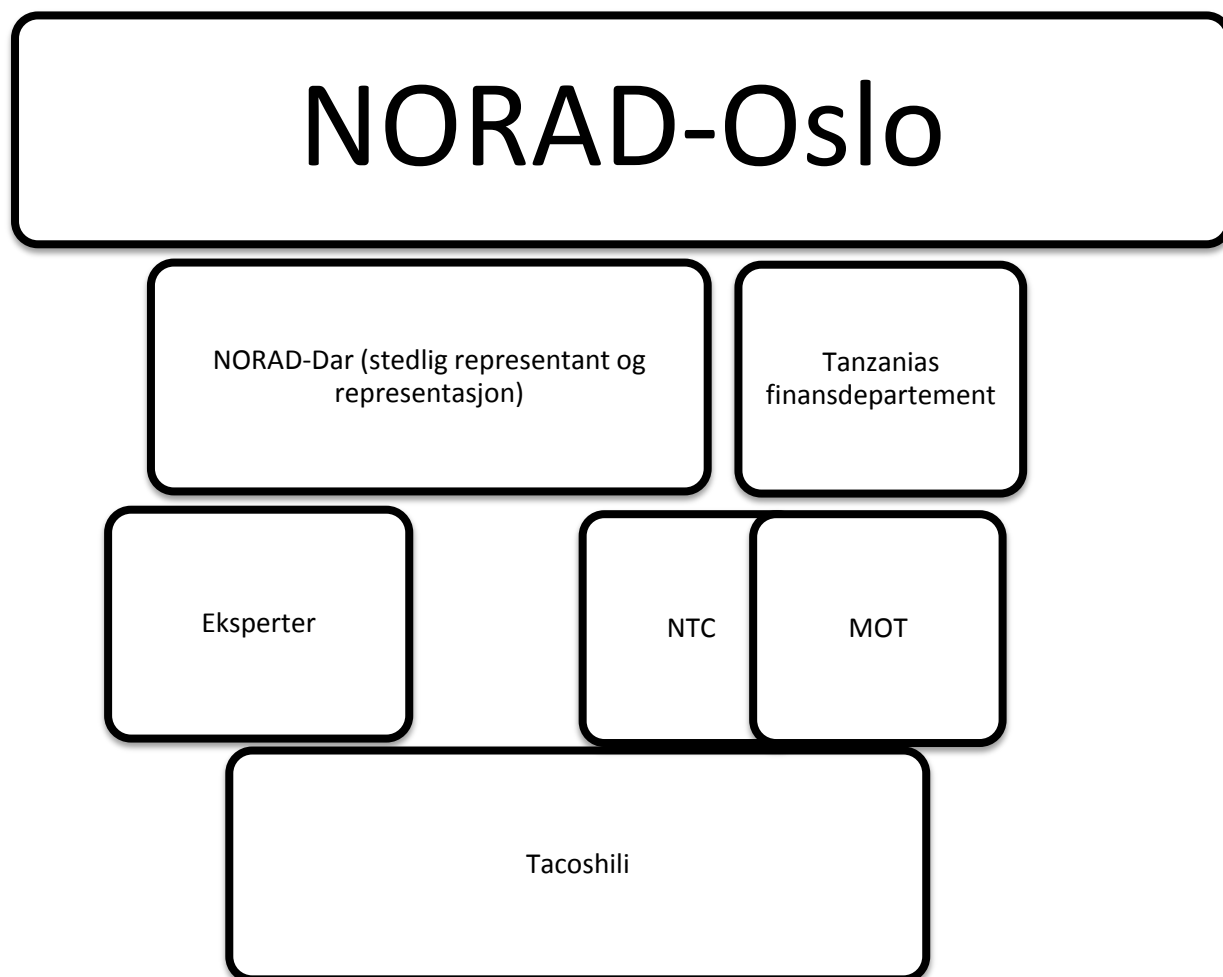
## NORADs stedlige representasjon<sup>384</sup>



<sup>384</sup> Gran, 1993, s. 133

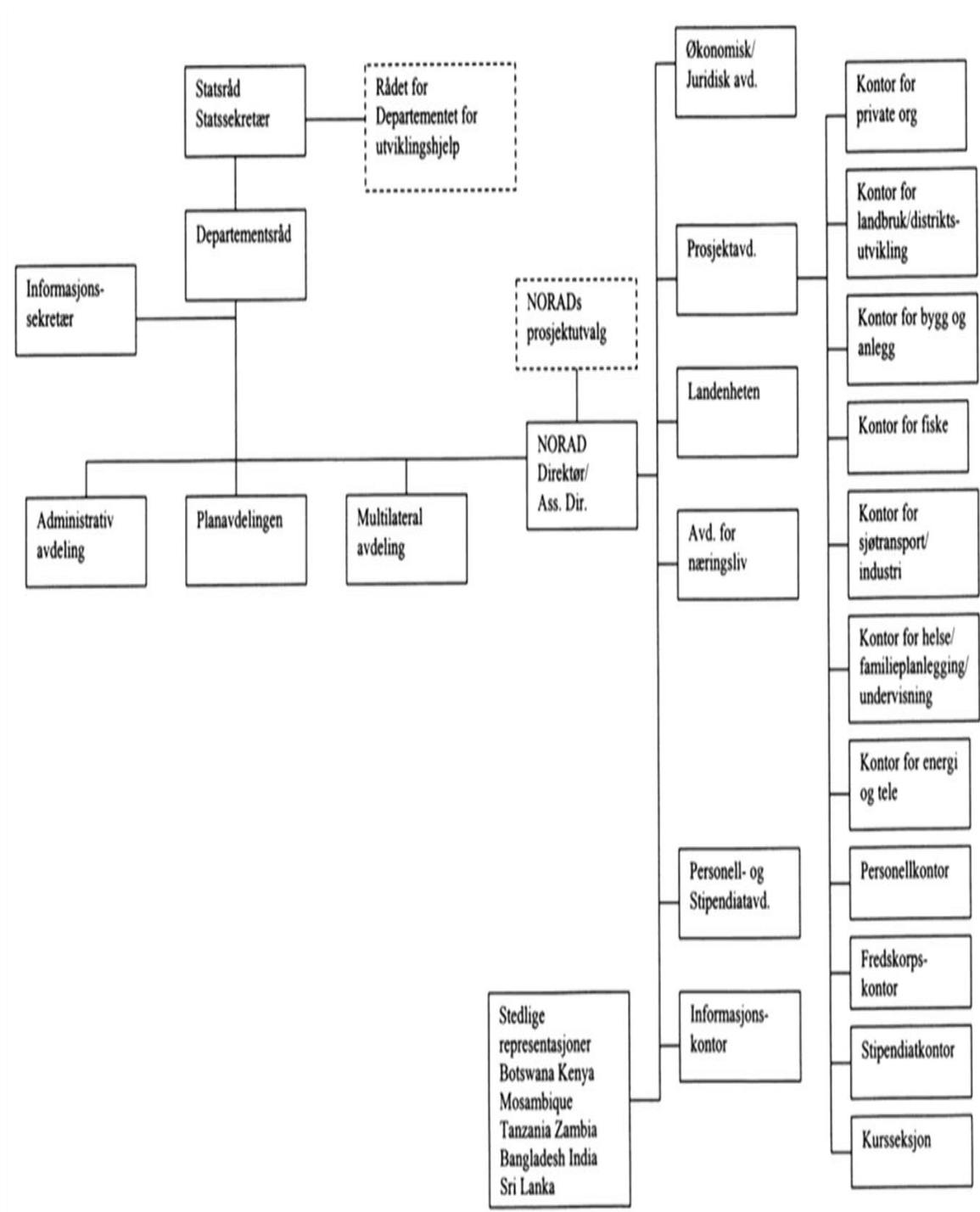
**SVART:** stedlig representant. **GRØNN:** assisterende representant, prosjekter og programmer.  
**BLÅ:** administrasjon og avdelinger. **RØD:** økonomi, landprogram og importstøtte. **LILLA:** frivillig seksjon.

## TACOSHILI-prosjektets institusjonelle oversikt

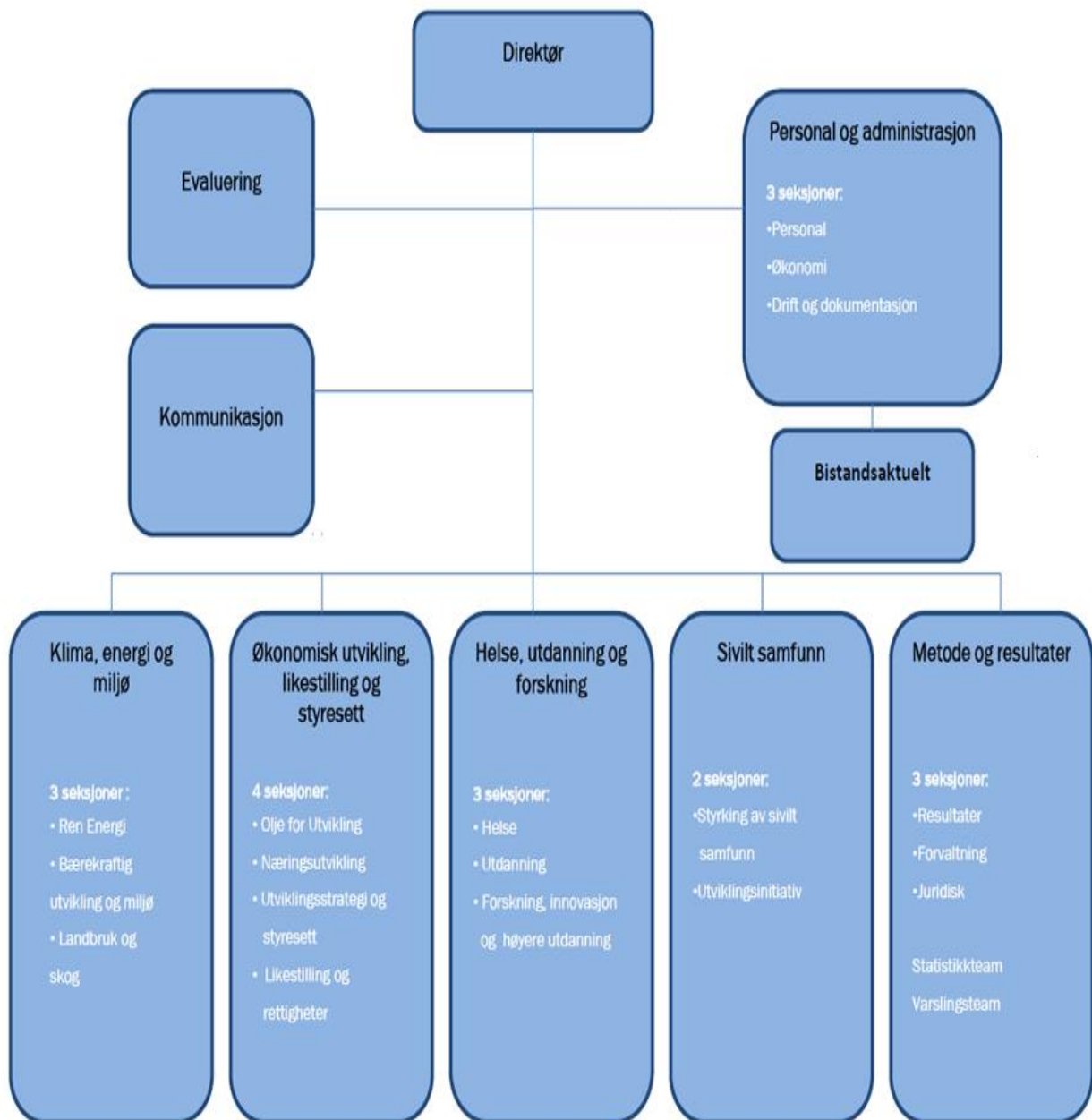


## NORAD administrasjonskart

Oversikten er fra 1984, da direktoratet lå innunder Departementet for Utviklingshjelp (DUH).



Slik ser NORAD ut i dag.



06.07.12

